


CA1
YC23
-80M13



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/39281324060434>

Canada
✓

Parliament
✓

CAI

YC23

-80M13

Government
Publications



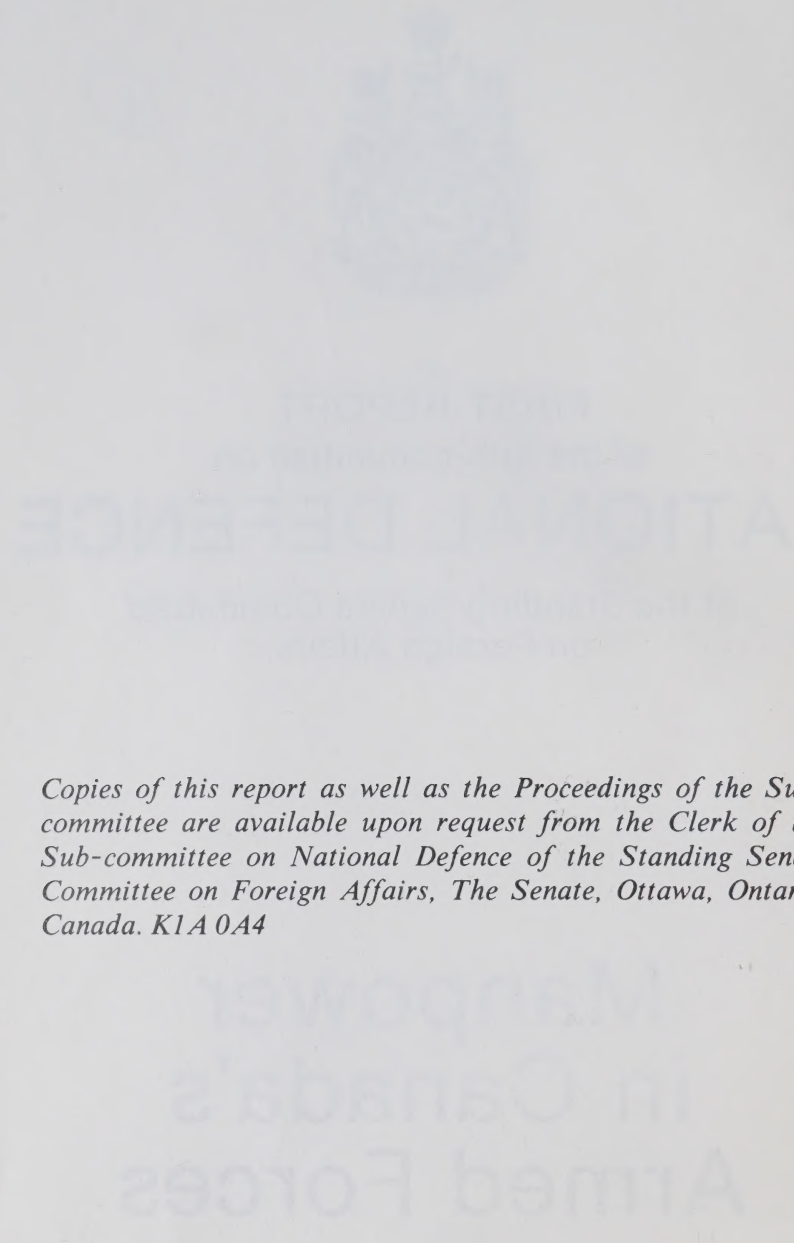
(4)

^{✓✓b}
FIRST REPORT
of the Sub-committee on
^{✓5}
NATIONAL DEFENCE

^{✓4}
of the Standing Senate Committee
^{✓3}
on Foreign Affairs

**Manpower
in Canada's
Armed Forces**

JANUARY 1982



Copies of this report as well as the Proceedings of the Sub-committee are available upon request from the Clerk of the Sub-committee on National Defence of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, The Senate, Ottawa, Ontario, Canada. K1A 0A4

© Minister of Supply and Services Canada 1982

Cat. No. YC 23-321/2-01

ISBN 0-662-51761-X

Membership of the Sub-committee

The Honourable Paul C. Lafond, *Chairman*

The Honourable Jack Marshall, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Buckwold, Sidney L.

*Flynn, Jacques

Grosart, Allister

Hicks, Henry D.

Lafond, Paul C.

Langlois, Leopold

Marshall, Jack

McElman, Charles R.

Molgat, Gildas L.

Molson, Hartland de M.

Neiman, Joan

*Perrault, Raymond J.

Roblin, Duff

Smith, George I.

Thompson, Andrew

van Roggen, George

Yuzyk, Paul

**Ex Officio Members*

Orders of Reference

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, May 14, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator van Roggen moved, seconded by the Honourable Senator Asselin, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence on and to consider matters relating to national defence.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Robert Fortier
Clerk of the Senate

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, Thursday, June 12, 1980:

“Pursuant to Rule 77(4) of the Rules of the Senate, the Honourable Senator Lafond moved, seconded by the Honourable Senator Stanbury:

“That a Sub-committee of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to be known as the Sub-committee on National Defence, be appointed;

That the Sub-committee be authorized to hear evidence on and to consider matters relating to national defence; and

That the Sub-committee be composed of the Honourable Senators Flynn, Grosart, Hicks, Lang, Lafond, Langlois, Marshall, McElman, Molgat, Molson, Neiman, Perrault, Roblin, Smith, Stanbury, van Roggen and Yuzyk”.

The motion carried.

Patrick Savoie
Clerk of the Committee

Contents

	Page
Summary of conclusions and recommendations	ix
Foreword	xiii
List of abbreviations and definitions	xv
Introduction	1
Outline of the Sub-committee's work	3
Some basic questions	5
Overall manning levels	9
Current shortages: Regular Force	9
War-authorized strength	10
Military viability	11
Manning the commands and other sectors	13
Canadian Forces Europe	13
Mobile Command	16
Regular troops available in Canada	18
The future of the CAST commitment	19
War-authorized strength — revitalization of the Reserves	20
Mobile Command in the 1980s	22
Maritime Command	24
Air Command	26
Communication Command	29
Canadian Forces Training System	29
Other military organizations and groups	29
The Canadian Rangers	30
The Cadets and youth programmes	30
Personnel problems	33
Recruitment, training, retention, attrition and structure	33
Bilingualism in the armed forces	37
The role of women	37
The Charter of Rights and Freedoms and the armed forces	38
The Canadian Forces in the future	41
Financial implications of the Sub-committee's recommendations	43
Appendix A: List of persons heard by the Sub-committee	47

Summary of Conclusions and Recommendations

1. The Sub-committee recommends that a new White Paper on National Defence be undertaken immediately. This should assess manpower and other military requirements against our commitments to collective defence and include a careful examination of the principal military threats to Canada, such as the danger that this country could be exposed to the direct effects on the Canadian population and territory of thermonuclear exchanges between the United States and the Soviet Union. (page 7)
2. The Sub-committee believes and recommends that military viability — that is to say the capacity to execute competently the military tasks which are demanded of them — remain the essential criterion for judging the operations of the armed forces. (page 12)
3. The Sub-committee recommends that a NATO exercise including an augmentation operation should be undertaken at an early date. It views this as an essential first step towards recasting Canada's contribution to NATO. (page 14)
4. The Sub-committee recommends an increase in Canadian troop levels in Europe, initially to 7,800 and subsequently to about 10,000. The target date for transferring the 2,400 land augmentation personnel to Central Europe would be 1985, with the additional increase in 1987. (page 16)
5. The Sub-committee recommends that Mobile Command should have enough regular troops available at all times to carry out the domestic tasks now assigned to the European-augmentation personnel and the CAST force. An additional 6,400 Regulars should be recruited for Mobile Command, of which 2,400 would be transferred to Europe by 1985 as recommended earlier by the Sub-committee. (page 19)
6. The Sub-committee recommends that the Canadian government should initiate at an early date, in conjunction with SACEUR and our NATO allies, a review of the CAST commitment, to determine whether this constitutes the best possible use of Canada's limited military manpower and resources. (page 20)

7. The Sub-committee recommends that the Regular Force component of Mobile Command should be increased as follows:

MOBILE COMMAND	:	REGULAR FORCE
<u>Increase from 1981 to 1985</u>		
Current strength		16,000
Make up current shortage		<u>2,500</u>
TOTAL 1985		18,500
<u>Increase from 1985 to 1987</u>		
To cover CAST's domestic duties and the extra rotational needs of a larger force in Europe		4,000
TOTAL 1987		<u><u>22,500</u></u>

(page 22)

8. The Sub-committee recommends a complete overhaul of the Militia and the Supplementary Reserve and their dedication to specific tasks fitting their own characteristics. The importance of the Militia regiments and other units should be recognized, and the Militia should be assured that it will be employed mainly by units, so as to strengthen morale and guarantee that as many of its 16,000 members as possible can be utilized in an emergency. A major re-equipment programme for the Militia should also be launched. The Supplementary Reserve should be provided with some minimal training and mobilization arrangements. The government should also examine the question of establishing new Reserve formations, such as a small Standing Reserve Force mainly for territorial defence in the North and elsewhere, and a Ready Reserve for rapid reinforcement of Canadian forces overseas. (page 24)

9. The Sub-committee recommends that, as a first step, the roles and requirements of Maritime Command should be re-examined and clarified. There should be no increase in the Command's manpower until there are new ships and equipment to be manned. The immediate goal should be to make up current shortages in recognized requirements. (page 26)

10. The Sub-committee further recommends closer integration of naval operations between Maritime Command and other agencies with maritime vessels, such as the Department of Fisheries and Oceans, the Department of Transport (the Coast Guard), and the Royal Canadian Mounted Police. It also recommends that plans should be developed for full integration of Canadian sea operations in times of hostility. (page 26)

11. The Sub-committee recommends that the Canadian Forces carry out an exercise of defence capabilities, including air transport capacities, in Northern and coastal frontier regions. It further recommends that any deficiencies revealed by such an exercise should be made good as soon as possible. (page 28)

12. The Sub-committee recommends that, as is the case with Maritime Command, there should be no increase in Air Command's manpower until there are more aircraft in service or other additional materiel to be manned. The immediate goal should be to make up current shortages in recognized requirements. (page 29)

13. The Sub-committee recommends that the Canadian Forces Training System should be expanded immediately, to permit the armed forces to meet fluctuations in enrollment, face high attrition rates and recruit additional personnel. Expansion would also help to ensure that the training system has readily available adequate cadres to move into high gear without depleting combat forces should mobilization have to take place. (page 29)

14. The Sub-committee recommends that the cadet movement, in view of its great contribution to Canadian youth, should be given fuller recognition and all possible material and moral support by the government and the people of Canada. Everyone should bear in mind the great services the movement performs in forming good citizens, developing qualities of leadership and discipline, and encouraging positive attitudes towards enrollment in the armed forces. (page 30)

15. The Sub-committee recommends that combat-readiness should be re-emphasized as the fundamental criterion for the armed forces. The Sub-committee also recommends much greater co-ordination and consultation between the defence staff and the operational commands. The new White Paper should address itself, among other things, to the question of defence organization. (page 36)

16. The Sub-committee recommends that DND urgently package its requirements for exemptions from the Charter of Rights and Freedoms, and draft such consequential amendments to the National Defence Act as

may be necessary. The Minister of National Defence should then present those amendments to government and Parliament for serious and prompt consideration. (page 39)

Foreword

In the late 1970's several members of the Senate who had been closely associated with the North Atlantic Parliamentary Association, notably the late Senator A.H. McDonald, developed the view that Parliament for quite some time had shown little interest in and support for Canada's Armed Forces and that unfortunately this attitude was becoming prevalent in the Canadian public. The Senate having among its members many former service persons from all three services seemed the indicated Chamber to undertake a review and assess of all aspects of our armed forces.

The Senate accepted the proposition and the Sub-committee was constituted in June 1980. It held its first hearing in October 1980. It began its work with a general review of the activities of the armed forces and then concentrated its attention on the manpower aspect, one of the most crucial issues now facing the Armed Forces. The Department of National Defence is also giving priority to manpower at the present time.

In attempting to develop findings about manpower, the Sub-committee had to survey the whole of the defence field. Realistic answers on manpower would not otherwise have been possible.

Parliament has not attempted a broad general survey of Canada's defence activities since 1972. This initial report constitutes an essential first step towards in-depth analysis of specific aspects of defence matters such as an examination of present materiel (inventories, acquisitions, planning, major items of equipment, the effects of technology, etc.), the condition of defence installations, budgets, the state of the commands, continental defence, the surveillance and control of the national territory, intelligence gathering and policy options for the future.

Using this report as a basis, the Sub-committee would wish to proceed in 1982 to other studies on defence questions. It hopes this report will serve as a frame of reference for other committees or groups working in the defence area. The views and analyses contained here should also serve as a basis in the formulation of the urgently requested new defence White Paper.

The Sub-committee wishes to express its gratitude to the Minister of National Defence, the Honourable J. Gilles Lamontagne, P.C., M.P., the Chief of the Defence Staff, General R.M. Withers and their senior and other officials for their valuable and forthcoming assistance to the Sub-committee in its undertaking; also to witnesses no longer associated with the armed services who so readily responded to our invitation to share their views.

The Sub-committee wishes to express its appreciation to Mr. Patrick Savoie, the Clerk of the Sub-committee, to Mr. Roger Hill, Deputy Director of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade, who so competently organized our programme and research, and to the Director of the Centre, Mr. Peter C. Dobell, for his wise counsel.

List of Abbreviations and Definitions

ACE Mobile Force	Allied Command Europe Mobile Force
ADM	Assistant Deputy Minister
ASW	Anti-Submarine Warfare
AWACS	Airborne Warning and Command Systems
CAST	The Canadian Air-Sea Transportable force committed for use in North Norway
CF-18	The Hornet New Fighter Aircraft
CFE	Canadian Forces Europe
Class C Reserves	Reserve personnel who serve with the Regular Force for periods of up to one year
CMR	Collège militaire royal de Saint-Jean
DDH 280 destroyers	Helicopter-equipped destroyers of the 280 class
DND	Department of National Defence
GNP	Gross National Product
LOTREP	Land Operations Trade Re-Assignment Plan
NATO	The North Atlantic Treaty Organization
NORAD	The North American Air Defence Command. <i>(Since 12 May, 1981, this command has been designated the North American Aerospace Defence Command. However, the acronym remains unchanged).</i>
NCOs	Non-Commissioned Officers
NDHQ	National Defence Headquarters, in Ottawa
P O & M	Personnel, Operations and Maintenance
RMC	The Royal Military College in Kingston
ROCCS	Regional Operations Control Centers
SACEUR	The Supreme Allied Commander Europe <i>(The Commander of NATO forces in Europe)</i>
SAR	Search and Rescue

SS-20

Soviet Intermediate Range Ballistic Missiles
with multiple warheads.

*(There are over 200 of them and they pose a major military
threat to Western Europe).*

UN

The United Nations Organization

Introduction

The Sub-committee believes that Canada's armed forces should be strong enough to meet this country's own needs and to enable it to make a significant contribution to the maintenance of peace and the search for international security. The world continues to pass through troubled times, requiring Canada and its allies to maintain adequate defences so as to uphold sovereign rights and to preserve a satisfactory international military balance.

Canada's pursuit of security cannot be undertaken in isolation. We need an association with the United States to provide for the defence of North America, and we must continue to participate in the Atlantic Alliance so long as there is danger to the security of Europe. Canada also has a long and distinguished record of contributing military units to United Nations peacekeeping forces and other international efforts to maintain world order.

Participation in alliances and other international security arrangements should not, however, be viewed as a reason to allow others to provide our security for us. This leads to a loss of respect and acceptability among the country's allies and associates, and can have serious repercussions on political and commercial relations. It could even lead to encroachments upon national sovereignty if Canada relied too heavily on its allies for the defence of its own territory.

Canada's efforts in the defence field should be commensurate with the country's economic strength, geographic size, strategic position and international obligations. Canada is far from being a superpower, but neither is it a small or weak state. It emerged as a major economic and military force during the Second World War and is now one of the world's leading industrialized countries. The population will soon pass twenty-five million, and there are good prospects for continuing economic development as the years proceed. This country certainly possesses the skills and industrial strength required to maintain an effective, medium-sized military force.

Canada's military record is impressive and the Canadian Forces have maintained high standards of professionalism in war and peace. This should be given full recognition by the people and their government. Atti-

tudes towards the armed forces are vitally important. The Sub-committee believes that Canadians as a whole are proud of their armed forces and will support national policies designed to maintain and promote a reasonable military contribution to international peace and Canada's own security.

At the same time, the Sub-committee acknowledges that the government has many other pressing responsibilities in addition to national defence. Investments in the armed forces should not constitute too heavy a drain on the resources needed to promote economic development, maintain social services or carry out other important programmes, but should be in proportion to our international obligations and interests. The maintenance of effective armed forces should go hand in hand with efforts to develop Canada's foreign trade, promote economic development among the poorer nations of the world, and develop good relations with all members of the international community. While protecting itself and contributing to the various arrangements for collective security, Canada, together with its allies and all other nations, should continue to seek international peace and balanced reduction in global armaments.

These are the considerations which guided the Sub-committee in its enquiry into our armed forces' manpower. It set out to examine some of the basic questions underlying the manpower issue: overall manning levels; the manning of the commands and other sectors; personnel problems; and the kind of armed forces which Canada should develop during this decade.

Outline of the Sub-committee's Work

During 1980-81, the Sub-committee held a series of hearings on the current activities of the Canadian Forces and then focussed on the manpower question. The Minister of National Defence appeared before it, as did a number of senior military officers, officials and defence experts. The Sub-committee also authorized a modest level of research effort to help provide depth to its enquiries.

The general review of Canadian Forces' operations was carried out in the autumn of 1980, when the Sub-committee heard presentations by the Honourable J. Gilles Lamontagne, Minister of National Defence; General R.M. Withers, Chief of the Defence Staff; and other senior officers and officials. These briefings dealt with the overall situation and activities of the Canadian Forces and their efforts to carry out current defence commitments with respect to NORAD, NATO, UN peacekeeping missions, sovereignty surveillance and control, aid to the civil power and national development. The Sub-committee felt that the information provided during these meetings was most valuable as a base for conducting further enquiries.

Hearings on the manpower question began with a presentation by Mr. Nicholas Stethem, Executive Director, Strategic Analysis Group, Toronto, who discussed: "Defence — the human factor; manpower in the 1980's". Subsequent meetings up to Easter included hearings with the following private witnesses: Brigadier General S.V. Radley-Walters (Ret.) on "Current Defence Problems and their Manpower Implications"; Professor Philippe Garigue, Principal of Glendon College, York University, on "Recruiting, Education and Training of Military Personnel"; and Major General R.H. Rohmer, former Chief of Reserves, on "The Forces' Manpower Requirements and the Role of the Reserves." Lieutenant General H.A. Carswell, the Assistant Deputy Minister Personnel, and his senior officers also came to give the following briefings: "The Composition of the Forces and Established Manpower Requirements"; "Current Manning — Problems in the 1980s"; "Recruiting, Education and Training of Military Personnel"; "The Reserve Forces"; and "Forces' Personnel Policies for the 1980s".

After Easter, the Sub-Committee focussed on the manning of the commands and other key issues in the manpower field. It heard the following private witnesses: Lieutenant General J. Chouinard (Ret.) on "The Manning of Mobile Command"; RearAdmiral R.W. Timbrell (Ret.) on "Canada's Maritime Defence Requirements"; Lieutenant General G.A. MacKenzie (Ret.) on "The Manning of Air Command"; and Dr. George G. Bell, Vice President, Finance and Development, York University, and President of the Canadian Institute of Strategic Studies, on "Key Issues in the Manpower Area." The Sub-committee also heard the Judge Advocate General and the Deputy Judge Advocate General/Advisory on "The Effects of Human Rights Legislation on the Canadian Forces".

Some Basic Questions

At the outset of its enquiry, the Sub-committee recognized that consideration of armed forces' manpower would entail some examination of defence activities as a whole. Manpower levels must be assessed against the defence commitments the government has accepted or may accept, and the military tasks it has prescribed for the armed forces.

Canada's present defence commitments are well-enough known in their broad terms. They were carefully listed and described in the last White Paper on national defence, *Defence in the 70's*, published in 1971, and consist of the protection of Canada, joining in the defence of North America, participation in NATO and contributing to UN and similar peacekeeping missions.

The first of these commitments involves surveillance and control of Canadian territory, airspace and waters; aid to the civil power; assistance to the civil authorities such as participating in fisheries surveillance and ice reconnaissance operations; providing search and rescue services; and contributing to national development. The second requires close co-operation with the United States to counter direct military threats to this continent. Participation in NATO involves the stationing of land and air forces in Europe and the maintenance of sea, land and air forces in Canada which are committed to NATO. Canada's peacekeeping effort at present includes the provision of contingents to UN forces in Cyprus and the Middle East.

Defence commitments provide a broad framework for the pursuit of national policies, but they need to be translated into a series of specific military tasks if the armed forces are to carry them out. For example, surveillance of the Canadian Arctic includes periodic patrols by long-range aircraft, while participation in NATO includes such tasks as ground defence in Central Europe. The Canadian Forces at present have a total of fifty-five major military tasks, which were outlined to the Sub-committee in a confidential paper. They also carry out a great range of para-military and non-military tasks such as search and rescue and fighting forest fires, all of which make great demands on their time and resources. Whether these commitments and tasks are being carried out effectively requires further examination.

In the manpower field, the Sub-committee examined manning levels in the armed forces in general and then reviewed the situations in the main military commands. It based its assessment on three main criteria, which will now be described.

One gauge of performance is current shortages in the required peacetime military establishment which the government itself recognizes. These are indicated in the valuable data provided to the Sub-committee by the Department of National Defence, and are outlined in the next section of this report.

A second measure of performance is provided by a comparison of the war-authorized establishment and available manpower. The armed forces are expected to be able to field immediately a certain military establishment at the outbreak of hostilities, and the question is whether they have the trained troops available.

The third measure concerns military viability, i.e. whether the present peacetime and war-authorized establishments are capable of performing their prescribed military tasks in war and peace, as well as serving various diplomatic and other functions. Commands and units are modified over time in response to various pressures and may lose combat-readiness in the process.

This question of combat-readiness is crucial, since the utility of the armed forces depends on it. They must be ready to meet their commitments if war breaks out, and they need the manpower, equipment and other resources for this eventuality. Otherwise they have no *raison d'être* and are useful neither as a defence nor a deterrent.

A policy of bluff is not an alternative. It only amounts to self-delusion. In today's world, information about military forces is widely available, with the result that the main outlines of each country's capabilities are well-known by both its allies and its adversaries.

If commitments and tasks exceed manpower and resources, then either the defence effort should be increased or the tasks should be reduced. However, Canada's extensive territory, geographic position between the two superpowers and membership in NATO may in practice limit the scope for reductions. This country's defence effort is at present minimal and should be strengthened by the employment of some additional manpower, new equipment and other resources.

Commitments, tasks and manpower policies should also be modified to meet changing domestic and international circumstances. Canada's defence policies cannot continue indefinitely to be based on a White Paper which was published before the energy crisis, the Soviet invasion of Afghanistan, the deployment of SS-20 missiles and the emergence of popular

unrest in Poland. They should also take into account continued rapid changes in technology, for example with respect to surveillance satellites and other aerospace systems.

The Sub-committee recommends that a new White Paper on National Defence be undertaken immediately. This should assess manpower and other military requirements against our commitments to collective defence and include a careful examination of the principal military threats to Canada, such as the danger that this country could be exposed to the direct effects on the Canadian population and territory of thermonuclear exchanges between the United States and the Soviet Union.

Overall Manning Levels

Current shortages: Regular Force

The current manning situation is as follows:¹

Recognized total requirement		83,400
Current manning Regular Force	80,100	
Class C Reserves	1,100	
Current number of Regulars	79,000	<u>79,000</u>
Current shortage of Regulars		<u>4,400</u>

While the government is increasing the armed forces each year to fill this gap, this is being done at the rate of only 400 men and women per year so that the 83,400 figure will not be attained until almost the end of the decade.

In the meantime, the Regulars are supplemented by about 1,100 Class C Reservists, who serve with the Regular Force for periods of up to one year. This enables the Forces to meet the establishment of approximately 80,100 person-years allocated by the government for the 1980-81 fiscal year.

Furthermore, even among the present number of Regulars, there are about 12,400 personnel undergoing training. These men and women are not currently available for active duty to carry out the assigned tasks of the armed forces.

Shortages of trained personnel in certain categories are a serious problem. Data provided by the Department of National Defence shows, for instance, that shortages in the present Regular Force include 170 pilots, 110 maritime engineers, 455 avionics technicians and 616 communications personnel.

¹ Throughout the report, figures on current manning levels are for 31 March 1981, as provided by the Department of National Defence during the Sub-committee hearings.

War-authorized strength

The Canadian Forces would require some 108,000 troops at the outbreak of a major conflict to meet their commitments for the first days of hostilities. This is a figure provided by the Department of National Defence and mentioned by other witnesses.

In theory, this requirement could be more than met by a combination of the Regulars and Reserves. The latter include approximately 16,000 Militia, 2,900 Naval Reserve, 1,000 Air Reserve, 1,500 Communications Reserve, 1,000 Rangers and 14,000 Supplementary Reserve.

However, there are serious questions about the current effectiveness of the Reserves owing to years of neglect, shortages of equipment, inadequate training, uncertainty about roles and the absence of a mobilization plan. If they were given sufficient resources and attention, they could play a major part in the national defence effort; but under current conditions, it is doubtful whether they could provide more than a few thousand trained troops in a crisis. Some witnesses argued that the Militia would not be able to supply more than 1,000-2,000 trained infantry for immediate use, and others noted that the Supplementary Reserve is at present little more than a list of names. The impression conveyed to the Sub-committee — and presumably to Canada's allies and adversaries — is that this country would probably find itself with a shortage of about 20,000 trained and effective troops if a general war broke out.

There are indications that the Minister and the Department of National Defence themselves recognize the urgent need to thoroughly overhaul and revitalize the reserves. The Minister has stated his intention to upgrade the Reserve Forces and the Department is carrying out an intensive mobilization study and considering other improvements, for example in the Supplementary Reserve. The House of Commons Standing Committee on External Affairs and National Defence is also now conducting an enquiry into the status of the Reserves. The Sub-committee welcomes all these developments: however, it also notes that good intentions about the Reserve Forces have been expressed on many occasions in the past. What is required now is action and the investment of time and resources.

Another problem to consider is what proportion of the war-authorized strength should be provided by the Regular Force. The government evidently believes that there should be at least 83,400 Regulars, since this is the level it is now working towards. In addition, there are questions relating to the 4,000 men of the CAST force — the Canadian Air-Sea Transportable force committed to North Norway — and the 2,400 troops designated to augment Canadian Forces Europe. Both groups have duties in Canada as well as overseas, and several witnesses argued that additional

Regular troops are needed in Canada to cover the possibility that these 6,400 men might be sent to Europe. Others raised questions about the feasibility of the CAST commitment and the augmentation concept. These questions are examined later in this report.

Consideration must also be given to the reinforcement of Canadian Forces in Europe beyond currently committed levels, either to provide extra strength in a crisis or to replace casualties in wartime. The crucial question here is whether trained troops are available and could be mobilized and transported to Europe within the likely period of hostilities.

Military viability

A realistic appraisal of Canada's defence effort must enquire beyond the current manpower situation and the present war-authorized establishment and consider whether the various components of the armed forces are militarily viable. Whether they make sense, in relation to their commitments and tasks, in present circumstances, or will continue to make sense by the end of this decade, needs to be determined.

At the outset, one must recognize that defence postures are often determined by diplomatic and other non-military considerations as well as military ones. For example, the Canadian Forces carry out a whole range of para-military and non-military duties such as search and rescue, operating reception centres for refugees and assisting in disaster relief. Canadian participation in NORAD is designed to preserve Canada's sovereignty vis-à-vis the United States and other friendly powers as well as to provide some protection for North America; and Canada's commitments to Norway and the Central Front in Europe are often described as being both political and military. The CAST force is seen as a concrete expression of Canada's solidarity with Norway, while the Canadian Force in Europe provides assurances that Canada will participate in the collective defence of Western Europe if such should become necessary. Peacekeeping operations have very obvious diplomatic and political functions, such as providing ways for countries to avoid conflicts with their neighbours, or to withdraw from wars or other difficult situations without too much loss of prestige.

Canadian defence policy as a whole has been very heavily influenced by non-military considerations in recent years. For example, when the Canadian contingent in Europe was cut in half in 1969, this reflected the attitude of the government of the day towards NATO and that government's relatively optimistic view on East-West relations rather than any visible reduction in the Soviet military threat to Europe. Canada embarked on a re-equipment of the armed forces in the mid-1970s partly because it wished to maintain and improve relations with its allies, including trade

and other links with Western Europe. Now there are fears that the present re-equipment programmes may be tapered off long before they are completed owing to pressures on federal government finances and doubts in some circles about the usefulness of maintaining substantial military forces.

Whatever the political, financial and other influences which bear on the activities of the armed forces

The Sub-committee believes and recommends that military viability — that is to say the capacity to execute competently the military tasks which are demanded of them — remain the essential criterion for judging the operations of the armed forces.

Manning the Commands and Other Sectors

Canadian Forces Europe

Canadian Forces Europe is the only major command located overseas. Its full peacetime establishment consists of 5,400 Regulars, composed of 3,200 in Fourth Canadian Mechanized Brigade Group and 2,200 in First Canadian Air Group and CFE headquarters and support roles.² Augmentation of the land element — building up units in Europe to committed levels during a crisis period preceding hostilities — would add another 2,400 troops to the command and bring its full strength to 7,800. The command is presently supported by 1,300 Canadian and German civilians.

In wartime, Canadian Forces Europe would also receive reinforcements from Canada if the war lasted long enough and it was physically possible to move in these reinforcements. Their role would be to build up troop levels beyond the augmented level or to provide replacements for casualties.

Canadian Forces Europe is committed to one of the most likely areas of conflict, the Central Front in Europe. The force is politically important because it demonstrates that Canada stands by its commitment to participate in the collective defence of Europe. It is visible to Canada's allies in Europe, should serve to reassure Europeans about Canadian intentions and provides a tangible expression of Canada's continuing interest in European defence.

One of the major difficulties about Canadian Forces Europe concerns augmentation. A witness from DND noted that augmentation personnel are all in place in Canada, already identified and virtually ready to go in one or two days. However, other observers have expressed fears that a crisis preceding warfare might be a very short one, or else take place in the kind of political atmosphere which would make it difficult to augment troop levels or move to higher states of alert without aggravating the then existing delicate situation. Some of the testimony heard by the Sub-committee convinced it that augmentation is a very dubious proposition.

² First Canadian Air Group has approximately 800 personnel stationed in Europe.

The Sub-committee is gravely concerned that there might not be the time to carry out augmentation. For example, a conflict between NATO and the Warsaw Pact could start during the suppression of an uprising in Eastern Europe, as Soviet air forces pursued dissident air units fleeing into the West. This could lead to attacks on NATO airfields and then a rapidly escalating war. Canadian airfields in Europe could be bombed while Canadian transport flights into Germany were intercepted. Augmentation movements could be disrupted and Fourth Canadian Mechanized Brigade Group might have to go into action without the additional 2,400 troops it requires to operate as a self-supporting unit.

In other crisis situations, augmentation might be difficult to achieve because of the danger that this manoeuvre could be interpreted by the Soviet Union as provocation or interference. For example, a new Berlin crisis might demand calmness and resolute insistence on Western rights rather than troop movements which could be destabilizing. Alternatively, should there be domestic upheaval in the German Democratic Republic, or another Warsaw Pact state, the West might decide to refrain from augmenting its forces for fear of giving the Soviet Union a pretext for intervention. Yet, despite the best efforts of the West, crises of these kinds could conceivably escalate with extreme rapidity and lead to military action before Canada was able to augment its troops in Europe.

Canada has never carried out a full test of the augmentation operation. The Canadian Forces have never been authorized to try to assemble 2,400 men and fly them into Germany in a matter of a few days. Obviously aircraft would have to be available on very short notice and the Canadian bases in Lahr or elsewhere in Europe would have to cope with a massive influx of arrivals.

Augmentation seems an uncertain prospect at this time. It might prove completely impractical in various circumstances.

The Sub-committee recommends that a NATO exercise including an augmentation operation should be undertaken at an early date. It views this as an essential first step towards recasting Canada's contribution to NATO.

A second major question about the Canadian Forces in Europe concerns their military viability, even when augmented. The Fourth Canadian Mechanized Brigade Group is committed to a "strategic reserve" role in support of allied forces on the Central Front, but according to witnesses it is lacking necessary elements. It is missing components that are critical on the battlefield, they argued, and should have an additional infantry battalion and extra tank, artillery, signals and other units if it is to be a well-

balanced, effective fighting force. These witnesses favoured a Brigade Group of about 7,600 troops in peacetime plus a supporting Air Group at about the current level. To achieve this objective would require an increase of Canadian Forces Europe to about 10,000 men and women. This would represent a major shift in Canadian defence and foreign policy.

Such a move would signify that Canada has found it necessary to reassess East-West relations since it cut troop levels in Europe in 1969, and has come to the conclusion that present conditions call for new efforts in the defence field. It would indicate Canada's disappointment with the lack of progress towards real rapprochement in Europe.

Detente has been seriously weakened in recent years by the continued and unprecedented build-up of Soviet military power; Soviet expansionism and opportunism in Africa and elsewhere; the Soviet invasion and occupation of Afghanistan; and fears of mounting Soviet interest in the Persian Gulf, the principal source of Western oil supplies. The Polish situation also obliges the Western powers to maintain proper defences since it could lead to other upheavals in Eastern Europe, the use of armed force to suppress internal disorders there, and increased dangers of East-West conflict.

The Sub-committee believes that the hopes for a real rapprochement between East and West are now a long-term prospect at best, and that consequently Canada and the other NATO countries must give due attention to the military aspects of security so as to preserve a satisfactory balance. They must strengthen their armed forces where necessary so as to bolster international stability and provide incentives for arms control and similar negotiations. Canada should play its full part in this process, beginning with a decision to transform the Canadian force in Europe into a more viable military formation. This country should demonstrate that it is determined to make a really solid contribution to allied defences and ready to invest the necessary resources.

Increasing the Canadian forces in Europe to about 10,000 troops would not, of course, in itself, bring about a shift in the overall East-West military balance in Europe. However, the increase in Canadian military capability in Europe would be greater than the simple manpower figures appear to indicate, especially if the brigade group was well-equipped with a powerful array of modern weaponry. NATO would be provided with a strong, balanced military formation capable of sustained action, rather than an understrength body which is inadequate for its present role. Allied military commanders would almost certainly not view such a change as a negligible development.

In addition, the increase in Canadian troop levels would serve as a very clear demonstration of Canada's readiness to play a full part in sharing the

allied defence burden. It would encourage other alliance partners to maintain and strengthen their own defence efforts and thus enhance Western coherence and collective strength. It would also offset some of the criticism now being levelled at Canada for spending less than two percent of its Gross National Product on defence. As indicated in the chart below, all the NATO allies except Canada, Iceland and Luxembourg spend more than two percent of the Gross National Product on defence. Most spend between 3 and 5.5 percent. Canada is thirteenth among the allies in defence effort.

Maintaining an effective, well-equipped force in Europe would also enhance the perception of Canada's good faith among the European allies. It would give this country a stronger claim to be heard in consultations among the NATO allies and between East and West. This could strengthen Canada's hand in pressing for new initiatives on arms control and disarmament, while also yielding benefits in vital negotiations among allied countries on such questions as trade and energy.

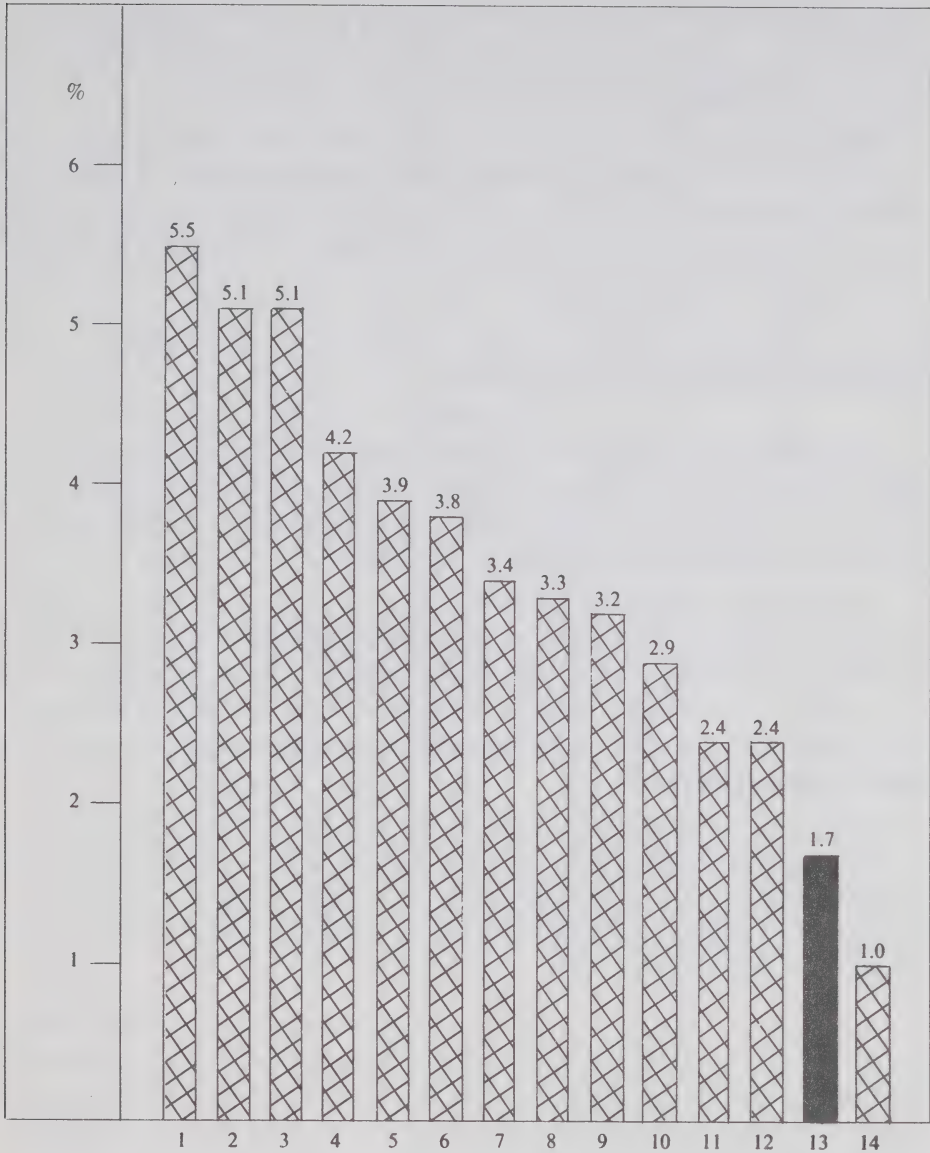
A further effect of increasing the Canadian Force in Europe would be to put Canada's entire defence effort on a much more solid and combat-oriented basis. Not only would the brigade group in Germany be greatly strengthened, but Mobile Command also would have enhanced importance as the provider of trained replacement units for rotational purposes. This question is discussed further in the next section of the report, on Mobile Command.

The Sub-committee recommends an increase in Canadian troop levels in Europe, initially to 7,800 and subsequently to about 10,000. The target date for transferring the 2,400 land augmentation personnel to Central Europe would be 1985, with the additional increase in 1987.

Mobile Command

Mobile Command is responsible for most of Canada's land forces. It is charged with providing augmentation and reinforcement troops for Fourth Canadian Mechanized Brigade Group in Germany; maintaining the CAST force for deployment to North Norway; keeping units in readiness for deployment to Europe as part of the ACE (Allied Command Europe) Mobile Force; providing troops for peace-keeping forces in Cyprus, the Middle East and elsewhere; ensuring the land defence of Canadian territory; carrying out duties related to the protection of Canada, including aid to the civil power; and assisting in national development through such activities as mapping, charting and bridge-building and airfield construction in the North. The Fourth Canadian Mechanized Brigade Group in

NATO COUNTRIES DEFENCE SPENDING PERCENTAGE OF GROSS NATIONAL PRODUCT



1. United States 2. United Kingdom 3. Greece 4. Turkey 5. France 6. Portugal
7. Netherlands 8. Germany 9. Belgium 10. Norway 11. Italy 12. Denmark
13. Canada 14. Luxembourg

Note: These figures are derived from a publication of the International Institute for Strategic Studies: "The Military Balance 1981-1982". All figures are from the year 1980. Iceland is not listed on the table because it has no armed forces.

Germany is the only major land combat element in the Canadian Forces which does not come under the direction of Mobile Command.

The active strength of Mobile Command at present is about 16,000 Regular troops and 16,000 Militia, supported by 4,600 civilians. Like the other military commands, Mobile Command could also draw to some degree on the Supplementary Reserve.

Mobile Command needs about 2,500 more Regulars to meet the requirements which the government itself recognizes. It should have another 1,300 trained troops at present, and will need to add about 1,200 more as the government implements current plans to increase the Regular Force to 83,400 men and women.³

Regular troops available in Canada

The pool of trained Regular combat troops available in Canada is very small. It includes the 2,400 augmentation troops and the 4,000 men of the CAST force, who are multiple-tasked, that is to say designated to go overseas in an emergency even though they have duties in Canada.

According to testimony before the Sub-committee, if the augmentation troops were sent to Europe, whether for the duration of a crisis or permanently, only about 6,000-7,000 trained combat personnel would remain in Canada. If the CAST force was sent to North Norway at the same time, the numbers would fall to about two battalion groups consisting of a total of 2,000-3,000 men.

These are the only combat troops the government would be certain to have in Canada to defend this country itself in a crisis. They would bear primary responsibility for defending coastal and Northern Canada, protecting vital installations across this country and providing aid to the civil power.

Yet each of these tasks could require several thousand trained combat personnel. For example, use of the armed forces to maintain internal security and aid the civil power has a long history in Canada. The numbers of troops required for this purpose alone can be very substantial, such as the 10,000 men involved in the 1970 FLQ crisis and the 16,000 service personnel required for the 1976 Summer Olympics. Most of the troops used in this way must be combat-ready and should be Regular personnel rather

³ The 2,500 figure for the current shortage is an estimate, since unclassified figures are not available for the recognized requirements of the commands or the numbers of Class C Reservists in each command. However, the margin of error is not likely to be great, since overall figures are available for recognized requirements and Class C Reservists.

than Reserves, since professionalism and lengthy training are all-important in internal security work.

The Sub-committee recommends that Mobile Command should have enough regular troops available at all times to carry out the domestic tasks now assigned to the European-augmentation personnel and the CAST force. An additional 6,400 Regulars should be recruited for Mobile Command, of which 2,400 would be transferred to Europe by 1985 as recommended earlier by the Sub-committee.

The future of the CAST commitment

Following testimony about some of the transportation and other military problems facing the CAST force, the Sub-committee questions whether Canada should endeavour to improve the present force or seek alternative NATO tasks for its 4,000 men.

Doubts about the military viability of the force arose because of the time required to move it from Canada to North Norway and fears that a Soviet assault on Norway might be a massive one launched without much warning. One element of the CAST force consists of air-transportable and air-droppable units and has a fair prospect of reaching its forward positions before Soviet forces could occupy them. The remainder would be transported to North Norway by sea and has a much lower probability of reaching North Norway and its battle stations on time.

Another consideration relating to the CAST force is the fact that one of its battalion groups is also Canada's contribution to the ACE (Allied Command Europe) Mobile Force. This battalion group is stationed in Canada like the remainder of the CAST force, but would be flown into Denmark if Warsaw Pact forces attacked Denmark before Norway. The battalion group is supposed to be withdrawn from Denmark and transferred to North Norway with the rest of the CAST force, however, if a Soviet assault is subsequently launched on North Norway and the CAST force is able to reach the combat area.

The CAST and ACE Mobile commitments have substantial political significance as expressions of Canada's readiness to come to the defence of two important NATO allies, and the Canadian government would probably encounter strong objections from Norway and Denmark if it raised the question of relinquishing them. The Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) and the other NATO powers would also have to be consulted about this question, and, unless Norwegian and Danish concerns could be met and new NATO tasks worked out for the CAST force which significantly strengthened allied defences, they would almost certainly object to any changes.

The Sub-committee recommends that the Canadian government should initiate at an early date, in conjunction with SACEUR and our NATO allies, a review of the CAST commitment, to determine whether this constitutes the best possible use of Canada's limited military manpower and resources.

War-authorized strength — revitalization of the Reserves

Another crucial issue facing Mobile Command is the attainment of war-authorized levels in a crisis. As indicated in previous sections of the report, this would require reliance on the Militia and parts of the Supplementary Reserve. (*see the table below, comparing Canada's Regular and Reserve Forces with those of the other NATO allies*).

NUMBERS OF CANADIAN AND OTHER NATO REGULAR AND RESERVE FORCES

(for 1979, in '000s personnel)

	Army	Navy	Air	Total Regular Forces	Forces as % of men 18 - 45	Estimated Primary Reservists	Para- Military forces
Greece	145.0	17.0	22.6	184.6	10.6	290.0	129.0
Turkey	470.0	45.0	51.0	566.0	6.7	425.0	120.0
Norway	20.0	9.0	10.0	39.0	5.0	245.0	—
France	326.8	70.3	103.7	509.3	4.7	350.0	85.4
United States	750.8	708.2	563.0	2,022.0	4.5	818.7	—
Belgium	62.3	4.4	20.1	86.8	4.5	54.4	16.3
Germany	335.2	36.5	106.0	495.0	3.9	755.0	20.0
Netherlands	75.0	16.9	19.0	114.8	3.8	171.0	8.2
Portugal	37.0	14.0	9.5	60.5	3.7	—	31.9
Italy	254.0	42.0	69.0	365.0	3.3	738.0	196.5
Denmark	21.4	6.1	7.2	34.7	3.3	154.3	—
United Kingdom	163.7	72.9	86.3	322.9	3.0	257.6	—
Canada	29.3	14.2	36.5	80.0	1.5	19.1	—
Luxembourg	0.7	—	—	0.7	0.9	—	0.4

Note: These figures are from *The Military Balance 1979-1980*, the last edition of this publication to include separate statistics on Army, Navy and Air personnel and The forces as a % of men 18-45. The 1981 figures for Total Regular Forces are contained in *The Military Balance 1981-1982* and are in most cases very similar to those for 1979.

The Sub-committee's examination of the Militia and other Reserve Forces was relatively limited, because this year's study was concerned with the manpower situation in the armed forces as a whole. Also, the Sub-committee was aware that the House of Commons Standing Committee on External Affairs and National Defence would be conducting an in-depth analysis of the Reserve Forces, and it did not wish to duplicate this activity. However, the testimony which the Sub-committee did hear on this question was enough to convince it that the Reserve Forces are suffering from some very serious problems which make it difficult for them to contribute to the overall effectiveness of the armed forces in a way that they should.

It was suggested to the Sub-committee that the government and senior military officers have very little regard for the Reserve Forces and are not clear as to how they would utilize them in a crisis. There is no immediate reaction plan to specify what the various military units, including the Reserves, should do in an emergency, one witness said; and consequently the Reserves suffer from the lack of a sense of purpose and low morale. This is made worse by shortages of equipment, facilities and resources for training, and by a range of other problems including high turn-over of personnel, a very inadequate budget and a tendency to subordinate the Reserves to the requirements of the Regular Force.

So far as the Militia in particular is concerned, the general impression conveyed to the Sub-committee was that of an organization which is unsure of its roles and suffering from serious deficiencies with respect to equipment and training. Militiamen have complained that their force lacks clear objectives fitting its own character and traditions and argued that it has now become a mere source of skilled manpower for the Regular Force. They fear that the Militia's real purpose today is to be ready to squeeze out a few hundred trained personnel in a crisis.

If this is so, the Militia will not be able to make the contribution it should to the attainment of war-authorized levels in a crisis. An article in the Winter 1978/79 edition of the *Canadian Defence Quarterly* showed that, of the 5,817 infantrymen in the Militia at that time, only 647 would be available for augmenting the Regular Force. The remainder consisted of recruits, those attending school, female personnel, under-age people, non-effectives or those working in essential occupations.

The Supplementary Reserve, for its part, is simply a list of names of former Regular or Reserve service personnel who have indicated that they would be ready to serve again in a crisis. The majority have served with the armed forces in the last five years, but most have undergone no military training since then and some may now be physically or otherwise unfit for service. The Department of National Defence is now aiming to revital-

ize the Supplementary Reserve, but at present there are no specific procedures for mobilizing this Reserve on the outbreak of hostilities, and it is doubtful whether it would make much of a contribution to the attainment of war-authorized manpower levels.

In addition to having enough Regular and Reserve personnel to meet present war-authorized requirements, Mobile Command must be able to draw on some surplus of trained manpower for reinforcement purposes. This would be necessary if a war in Europe continued beyond the initial stage of a week or so. Such reinforcements could be provided by Militia units, the Supplementary Reserve or new reserve formations such as a Standing Reserve Force or a Ready Reserve. Present capabilities might be improved if the Department of National Defence effectively implements a New Development Plan intended to rejuvenate the reserve forces by requiring Regular Force personnel to join the reserves for a period on release from their units. Trained personnel in various industries and professions could also be listed, so that they could be called on if necessary should a major conflict be imminent.

Mobile Command in the 1980's

In light of the considerations discussed in the preceding sections of this chapter,

The Sub-committee recommends that the Regular Force component of Mobile Command should be increased as follows:

MOBILE COMMAND	:	REGULAR FORCE
<u>Increase from 1981 to 1985</u>		
Current strength		16,000
Make up current shortage		<u>2,500</u>
TOTAL 1985		18,500
<u>Increase from 1985 to 1987</u>		
To cover CAST's domestic duties and the extra rotational needs of a larger force in Europe		<u>4,000</u>
TOTAL 1987		22,500

This assumes that the 2,400 European-augmentation troops, now under Mobile Command, would be transferred to Germany and that 2,400 new Regular troops would replace them in Canada.

Increasing Mobile Command in this way would have the added advantage of providing extra rotational possibilities for Canadian troops overseas. Mobile Command should have a total strength of about 22,500 in the future for the following reasons:

- A. Increasing the Fourth Canadian Mechanized Brigade Group to 7,600 troops as recommended earlier will require approximately 15,200 positions in Mobile Command for their rotation (to allow units six years in Canada for each three years in Europe);
- B. Canada is likely to continue making the same contribution to peacekeeping as in the past ten years, so that 600 to 2,000 Mobile Command troops will be deployed overseas with peacekeeping missions. One battalion might be retrieved if the operation in Cyprus ends in the near future. However, it seems safe to assume that other peacekeeping responsibilities will be accepted and that Canada's contribution in this field will remain at current, or higher, levels;
- C. Mobile Command should have another 1,200 to 4,000 positions for the rotation of the peacekeeping units;
- D. Mobile Command also has to maintain a complex of permanent bases in Canada. About 3,000 — 4,000 specialized support personnel are employed in this duty and are not normally rotated out of Canada with the operational units;
- E. The total manpower requirement of Mobile Command, seen from the rotational perspective, is the sum of the figures listed above, i.e., at least 20,000 and possibly as high as 25,200 positions.

One should note that this rotational question affects the suggestion which is sometimes made for a simple trade-off from the CAST commitment to an increased force level in Central Europe, i.e., to abandon CAST but send its 4,000 men to join the Fourth Canadian Mechanized Brigade Group in Germany. Mobile Command would still need around 22,500 positions if this happened, because of the rotational requirement as well as other established needs.

The overall capabilities of Mobile Command will depend heavily on the utilization of the Reserves. They could be given major responsibilities for territorial defence and reinforcement if properly equipped, trained and organized. For example, the Militia could be employed for the protection of vital installations across Canada as well as reinforcement of Canadian Forces Europe in wartime (by units rather than individuals).

A new Standing Reserve Force might be created, for example consisting of 2,000-3,000 personnel recruited into units which could be called for

some 6 months service on a rotational basis. One of its main tasks would be to maintain an effective Canadian presence in the North. The Supplementary Reserve could be upgraded and made a major source of augmentation and reinforcement personnel for Regular formations. A new Ready Reserve for augmentation and reinforcement purposes might also be considered.

It would appear to the Sub-committee that the Militia has a more pressing need for specific assignments, equipment and other resources than additional personnel at the present time. If more Reserve troops become needed to provide some extra surplus beyond war-authorized levels, then it would be more appropriate to create new formations as mentioned above, or to expand the Supplementary Reserve. The latter might be increased to 25,000 personnel, for example, so as to draw on more of the trained former service people now in civilian life. Such an increase could be carried out at minimal cost and would help to ensure that the Canadian Forces have some additional strength, above the 108,000 war-authorization figure, to cover unforeseen needs and provide a satisfactory level of reinforcement capability.

The Sub-Committee recommends a complete overhaul of the Militia and the Supplementary Reserve and their dedication to specific tasks fitting their own characteristics. The importance of the Militia regiments and other units should be recognized, and the Militia should be assured that it will be employed mainly by units, so as to strengthen morale and guarantee that as many of its 16,000 members as possible can be utilized in an emergency. A major re-equipment programme for the Militia should also be launched. The Supplementary Reserve should be provided with some minimal training and mobilization arrangements. The government should also examine the question of establishing new Reserve formations, such as a small Standing Reserve Force mainly for territorial defence in the North and elsewhere, and a Ready Reserve for rapid reinforcement of Canadian forces overseas.

Maritime Command

Maritime Command is responsible for carrying out surveillance to identify and track air, surface and sub-surface naval threats; joining in the protection of sea lines of communication to Europe; contributing to surveillance of the Canadian North; assistance in fisheries protection; and participating with the United States in maintaining a North American underwater surveillance system. It has 8,700 Regular personnel, 2,900 Reserves and 6,700 civilians; 8 destroyer escorts, 8 helicopter-equipped

destroyers, 4 DDH 280 destroyers, 3 operational support ships, 6 training vessels, 3 submarines, 1 deep-diving vessel and 3 destroyer-escorts in reserve.

Maritime Command appears to be about 1,000 men and women short of recognized requirements at the present time.⁴ Even in terms of the 1980-1981 authorized establishment, it suffers from a shortage of more than 550 trained personnel, including 91 naval officers, 110 maritime engineers, and 374 seamen. There are also more than 100 Class C Reservists serving with Maritime Command at present.

Concerning the present state of the fleet, a former Commander of Maritime Command testified before the Sub-committee that "of the 23 destroyers in Canada's navy, four are able to fight a modern war. The other 19, to be truthful, should not be sent to sea to fight a present-day war. They are not capable of looking after themselves against air missiles or submarines."

Another witness noted that Canada has no minesweepers at present. The fleet has a very limited capability for identifying and tracking naval threats to Canada; some capacity for protecting sea-lines of communication, although this is weakened because its ships could be deprived of bases or mobility by enemy mines; minimal capability in the Canadian North; overly large ships for fisheries protection; and, probably, a very limited role in underwater surveillance. The current state of Maritime Command reflects the government's obvious uncertainty about present naval commitments and failure to maintain the credibility of the fleet through the addition of new ships dedicated to realizeable objectives.

By the end of the 1980's, the fleet will be in much the same condition as at present. The government has engaged in the acquisition of six new Canadian Patrol Frigates and indicated that it will eventually acquire other naval vessels, but there are already some delays in the frigate programme. The first of the new ships seems unlikely to be completed before the second half of 1987, two years behind schedule. Meanwhile, the existing fleet grows older. Ninety per cent of the present ships will remain operational in 1990 only if they undergo planned life-extension work in the meanwhile.

If Northern surveillance is to remain among Maritime Command's responsibilities, then some ice-breaking capability should surely be devel-

⁴ This is the requirement which the government itself recognizes, i.e., part of the 83,400 total requirement for the whole of the armed forces. As for Mobile Command and all the other military commands, this figure is an estimate, since unclassified data was not provided on shortages in recognized requirements by commands.

oped. If anti-submarine warfare continues as a task, then the government should determine which ASW roles are technologically and financially realistic for Canada. If fisheries protection is to remain a Maritime Command duty, then a careful appraisal should be made of this immense task, and the ships should be built to carry it out properly.

The Sub-committee recommends that, as a first step, the roles and requirements of Maritime Command should be re-examined and clarified. There should be no increase in the Command's manpower until there are new ships and equipment to be manned. The immediate goal should be to make up current shortages in recognized requirements.

The Sub-committee further recommends closer integration of naval operations between Maritime Command and other agencies with maritime vessels, such as the Department of Fisheries and Oceans, the Department of Transport (the Coast Guard), and the Royal Canadian Mounted Police. It also recommends that plans should be developed for full integration of Canadian sea operations in times of hostility.

Air Command

Air Command is responsible for the air defence of Canada and the support of Maritime Command and Mobile Command. It also provides combat-ready air forces, personnel and training for the First Canadian Air Group in Europe. Air Command now consists of six main organizations: Air Defence Group, which is tasked to provide the combat-ready air defence forces required to enforce Canadian sovereignty over national airspace and to meet Canada's commitment to continental defence under the NORAD Agreement; Tenth Tactical Air Group, whose role is to provide the air mobility and support needed by Canada's land forces; Maritime Air Group, which is responsible for the provision of combat-ready maritime air forces for operational employment by the Commander of Maritime Command; Air Transport Group, which is tasked to provide the Canadian Forces with operationally effective air transport; Fourteenth Training Group; and Air Reserve Group, which provides support to the Regular Force both operationally and through augmentation of bases and units. Air Command also has duties in the area of search and rescue.

In terms of Regular Force personnel, Air Command is the largest command in the Canadian Forces. It has 22,000 Regular Force personnel, plus 1,000 Reserves and a supporting element of 7,000 civilians.

The current shortage of Regulars compared with recognized requirements appears to be about 1,500 personnel. Two categories which are especially affected are pilots and avionics technicians.

Air Command's manpower requirements are heavily influenced by equipment holdings. The composition of the Command varies as old aircraft and materiel are phased out and new systems such as the Aurora Long Range Patrol Aircraft enter the inventory. A major programme is now underway to equip Air Command with 84 CF-18 Hornet interceptors for Canada, plus 54 for Europe. Other projects may also be undertaken in this decade to modernize radar systems; acquire additional transport, training and medium-range patrol aircraft; replace some tactical and ASW helicopters; and generally upgrade air-weaponry.

The NORAD commitment could become increasingly crucial for Canada in the future, leading to new demands upon Air Defence Group. NORAD has now been redesignated The North American Aerospace Defence Command in recognition of its importance in warning of missile attack and detecting and tracking space vehicles as well as defending against the manned bomber. Canada and the United States renewed this accord for five years on 11 March 1981, and may invest heavily in aerospace defence during the remainder of this century. Canada in particular is now purchasing the CF-18 new fighter aircraft and building two new Regional Operations Control Centres (ROCCs). It may also decide, with the United States, to reshape the Pinetree Line and upgrade other radar systems. Canada already contributes a limited number of men to manning AWACs (Airborn Warning and Control Systems) aircraft and may decide to participate in the deployment of space-based surveillance devices and similar advanced systems.

The demands on Maritime Air Group are also likely to be heavy in this decade. One major equipment requirement is to replace the 20 Tracker medium-range patrol aircraft, since they are now obsolescent and used mainly for fisheries surveillance. Additional long-range patrol aircraft beyond the present 18 Auroras already appear to be necessary.

The Department of National Defence must also ensure that its capability for airlifting troops into the North and coastal frontier regions is maintained and strengthened where necessary. Commercial activity such as oil exploration and production may increase substantially in these areas, and the Canadian Forces must have the capacity to ensure that sovereignty is preserved while this work goes ahead. Other northern and coastal frontier tasks may include the defence of NORAD forward air bases and the protection of Canadian commercial, scientific or other installations. The Canadian Forces must have the air transport capability needed to air-

lift a brigade of troops to any Northern or coastal points which may be threatened by disorders or outside interference or incursion.

The Sub-committee recommends that the Canadian Forces carry out an exercise of defence capabilities, including air transport capacities, in Northern and coastal frontier regions. It further recommends that any deficiencies revealed by such an exercise should be made good as soon as possible.

The demands on Tenth Tactical Air Group and the new Training Group are likely to remain heavy throughout this decade, especially if the former has to support an expanded Mobile Command. New helicopters and training aircraft will be needed for these groups.

Search and rescue also makes substantial demands on Air Command. Canada is divided into four rescue regions, with headquarters in Victoria, Edmonton, Trenton and Halifax, and emergency centres in Quebec and St. John's. Aircraft crews and para-rescue teams are on call in each of these regions around the clock. An annual SAR plan is co-ordinated through an interdepartmental committee. Growing requirements in this area have led to a small increase in manpower allocations in the past three years.

Air Command's manpower needs will alter with changes in activities and equipment holdings. However, the total requirement of the Command may not increase significantly, because some of the systems to be phased out are more labour intensive than the new ones which will replace them. A notable example is the Pinetree radar line. At present it suffers from high operating costs and difficulties in maintenance. If it is reconstructed its stations will be replaced by modern, minimally-attended radars and a modernized communications net. Manning and maintenance requirements would be greatly reduced in this area.

The Air Reserve plays a most useful role in Air Command's operations, flying aircraft assigned exclusively to them and also providing personnel to augment Regular Force squadrons. The Air Reserve is presently undergoing some re-equipment with Kiowa helicopters.

One of the witnesses before the Sub-committee also strongly recommended the establishment of an Air Transport Reserve, formed mainly of commercial pilots and other aircrew with previous military training. This could prove invaluable, he indicated, because Canada would need to use commercial aircraft to fly many of the augmentation and reinforcement troops into Europe during a crisis or hostilities, and it would be preferable to have their crews under the wing of the armed forces. The Sub-commit-

tee learned that the Department of National Defence and other government departments are now studying this idea and similar concepts.

Noting the equipment-intensive nature of air defence and the importance of equipment in determining air force manpower levels,

The Sub-committee recommends that, as is the case with Maritime Command, there should be no increase in Air Command's manpower until there are more aircraft in service or other additional materiel to be manned. The immediate goal should be to make up current shortages in recognized requirements.

Communication Command

Communication Command is responsible for providing effective communications throughout Canada and abroad, and consists of approximately 3,100 Regulars, 1,500 Reserves and 1,100 civilians. Figures provided by the Department of National Defence indicate that this command may be about 400 Regular Force personnel short of recognized requirements.

Canadian Forces Training System

Canadian Forces Training System is responsible for recruit training, individual trades and specialist training and the officer development programme. It is staffed by about 4,600 Regular personnel and 3,900 civilians. The training organization and infrastructure underwent major reductions as Canadian Forces were cut from about 125,000 in 1962 to 78,000 in 1975, and now constitute a relatively small establishment fitted to a small force.

The Sub-committee recommends that the Canadian Forces Training System should be expanded immediately, to permit the armed forces to meet fluctuations in enrollment, face high attrition rates and recruit additional personnel. Expansion would also help to ensure that the training system has readily available adequate cadres to move into high gear without depleting combat forces should mobilization have to take place.

Other military organizations and groups

Other substantial bodies of military personnel are undergoing training and in the administrative and logistics support systems. These latter groups include such organizations as National Defence Headquarters in Ottawa, the Northern Region Headquarters in Yellowknife, and the Logistics Organization.

The Canadian Rangers

The Canadian Rangers form part of the Reserve Force. They are a para-military body numbering about 1,000 and composed mainly of native people, who serve as observers and guides. There do not appear to be any shortages relative to requirements at the present time.

Members of the Canadian Rangers are recruited for their great knowledge of the area where they live. They have special skills in arctic and sub-arctic operations, which could prove very valuable to the armed forces in emergency situations. The Sub-committee emphasizes that this important force should be maintained and given full support by the government. Its organization and manning should be reviewed and improved where necessary.

The cadets and youth programmes

Canada has a large cadet movement, trained and assisted by 113 officers and men of the Regular Force and 5,000 personnel from the Cadet Instructors List, a part of the Reserves. There are army, sea and air cadets, amounting to a total of 60,000 young people. However, the cadets are not part of the manpower of the armed forces since the cadet movement is supported by private associations and distinct from the military establishment.

Members of the Sub-committee expressed their strong interest in the cadet movement and their conviction that it performs an invaluable service in training young Canadians to play an active and responsible role in the life of their country. They noted that it also provides an excellent source of good recruits for the Regular Force and the Reserves.

The Sub-committee recommends that the cadet movement, in view of its great contribution to Canadian youth, should be given fuller recognition and all possible material and moral support by the government and the people of Canada. Everyone should bear in mind the great services the movement performs in forming good citizens, developing qualities of leadership and discipline, and encouraging positive attitudes towards enrollment in the armed forces.

The Sub-committee feels that additional Regular Force personnel should be assigned to the cadets for training purposes. The armed forces should also take advantage of the fact that many institutions now seem to be more supportive of the cadets than they have been at times in recent years. For example, a number of school boards across the country now seem to be taking a renewed interest in links with the cadet organizations.

The Department of National Defence sponsors the Summer Youth Employment Programme, which provides 8-12 weeks training each year for 13,000 students. It also provides a 3-month military training option for 300 of the young people who participate each year in the Katimavik project. Members of the Sub-committee drew attention to the great value of such activities for Canadian society as a whole, and stressed the importance of strengthening them and building public support for them.

Personnel Problems

Recruitment, training, retention, attrition and structure

Underlying the current manning situation are a number of crucial personnel questions, which affect the system's capacity to maintain existing manpower levels or meet new requirements. These questions include such problems as recruitment, training, retention, and attrition.

Recruitment requires constant effort but is not the overwhelming obstacle to maintaining or expanding the Forces that it is sometimes supposed to be. Admittedly, the proportion of 17-24 year-olds in the population is dropping, but the problem of recruitment does not lie with demographic trends so much as inadequate recruiting programmes. The armed forces have a very limited budget at present for advertising, contacting potential recruits and carrying out testing and selection. It should be noted that the severe interruptions to which advertising programmes were subjected by two successive changes in government in 1979-80 had a disruptive effect on recruiting. Steps should be taken to immunize DND from the serious effects of these partisan activities.

The armed forces could obtain many more capable recruits if they were authorized to increase and focus their efforts and expenditure. At present, they reach less than 5 per cent of the 17-24 year-old category, and take only about one third of those who make a formal application to join the service. In the words of one witness, the "armed forces are skimming the cream".

There is some concern about recruitment of particular categories such as seamen and naval officers, owing to changes in societal attitudes which have made prolonged sea duty less acceptable to men and their families than it once was. However, the difficulties of sea duty are reduced nowadays by the fact that commanders are able to fly personnel back home if serious family crises arise. Sea duty ought not to be a major problem for the young unmarried men who should normally make up a substantial proportion of a naval command. A much greater problem, in the view of one witness, is the outdated equipment that Canada's sailors have to operate.

Many intelligent young people are simply not attracted to serve in ships which are becoming obsolete.

Other categories which may be relatively difficult to recruit in the future are engineers, communicators, computer specialists, and similar groups who are in heavy demand by industry. Some witnesses argued that expansion of certain sectors of the Canadian economy in the 1980's might lead to intense competition for promising people in their early 20's. However, the Canadian Forces train almost all their own skilled personnel.

Armed forces training systems in themselves are a major issue. They were adequate for the 78,000 personnel who were serving in 1975, but are now being stretched to the limit. Witnesses before the Sub-committee pointed out that additional staff, buildings, equipment and other facilities are now needed, and that this will entail added costs. If the armed forces are expanded to more than 83,400 in due course, the training costs will increase commensurately. However, the extra burden will not be so onerous if the additional manpower is brought into the system in carefully phased increments.

Other forms of individual training and education appear to be in a good state at present. The Sub-committee learned that the Canadian Forces give over 3,000 courses of varying length to more than 45,000 personnel each year (including the new enrollees). Extensive facilities and opportunities include provision for advanced trades training, language training, in-service training with the commands and officer education and development.

Witnesses noted that operational training on a major scale has been less than satisfactory in recent years. Exercise Rendez-vous '81, while very valuable, was the first major field exercise carried out by the Canadian Forces in 24 years. Similar exercises for the deployment of Canadian troops in the arctic and the augmentation of Canadian troops in Europe also appear necessary. One recent article by a group of military officers at the Canadian Land Forces Command and Staff College pointed out that operational training for ground troops has suffered because of the number of different tasks to prepare for, shortage of resources, the large turn-over of personnel, undermanning and imbalances in certain commands.⁵ In the Sub-committee's view, greater attention and resources should be devoted to collective, operational training.

Probably the greatest problem affecting the entire manning of the Canadian Forces is the question of retention and attrition. The Forces evi-

⁵ See "The Development of Collective Training in the Army", *Canadian Defence Quarterly*, Vol. 8, No. 1, Summer 1978, pp. 8-15.

dently try hard to retain good people by providing conditions and pay as attractive as the defence budget will allow, and by appealing to the individual's interest in career-development and inclination towards involvement in service life. For example, a project known as LOTREP (Land Operations Trade Re-Assignment Plan) is employed to open the possibility of trades training for combat-arms personnel, while another scheme known as the socialization programme was developed to make people feel at home in the military environment. Still the attrition rate remains unacceptably high, at around 13 per cent per year. The Canadian Forces lose about 11,000 people each year and these have to be replaced by new recruits who are then trained at great cost. Many of those lost are highly skilled people. Industrial companies have a higher attrition rate, but, unlike the military, they do not have to provide complete training for all their new employees.

Of course, there is no desire to eliminate attrition completely. Department of National Defence officials believe that 6 per cent attrition is desirable because of the need to retire older personnel, release those who are not suited to service life and maintain a young and dedicated force. They would like to reduce the remaining 7 per cent of attrition, however, which at present accounts for a loss of more than 5,500 people per year.

The Sub-committee could find no precise explanation for the high attrition rates. The armed forces have conducted enquiries into this question but answers have proved elusive. One major reason may be the fact that service personnel are entitled to leave the Armed Forces at any time with only six months' notice, and do not have to serve out a full period of engagement. Outdated equipment, undermanning, and overwork in certain categories such as ships' crews and avionics technicians also seem to be obvious causes of departure. Then there are such broader problems as natural restlessness among young people, dislike for constant moving among older, married personnel, and inadequate quarters.

Another reason for attrition is pay. Owing to the intensive training they receive in the armed forces, most service people are highly skilled in technical or other areas and possess capacities which are attractive to industry and other civilian sectors. Private companies, crown corporations, government departments, educational institutions and other groups can often offer salaries which the armed forces cannot match, and so draw people away from the military establishment. The attraction of civilian employment is especially strong in expanding regions, where industrial salaries are sometimes very high whereas the armed forces have to pay rates which are similar across the country. One should note, however, that DND announced in December that some relief would be afforded to personnel stationed in Alberta facing high housing costs.

The armed forces' role in training skilled personnel should be given much greater recognition. They perform an immense public service in training tradesmen, technicians and others for industry and the civilian sector in general. Defence expenditures yield substantial economic benefits in the manpower training field, and this should be borne in mind when considering the costs of defence programmes.

Some witnesses also felt, with regard to attrition, that young people become disenchanted with the armed forces because the reality does not live up to their expectations of adventure and dedicated service. They argued that the Canadian Forces have become bureaucratic and career-oriented rather than combat-ready, while regimental traditions and the military ethos have been down-graded and overshadowed by cost-effectiveness and current fashions in management techniques. They also deplored the lack of recognition for the armed forces among the Canadian public and the tendency to isolate the military from the civilian life of the country, for example by stationing troops on bases distant from the major population centres. The whole question of maintaining morale and a fighting spirit in the armed forces in peacetime is certainly a very serious one, though there are differences of opinion about the remedies.

This problem of the basic objectives of the armed forces is linked to the question of organization and structure. Some witnesses believe that the operational commands are vastly under-emphasized while National Defence Headquarters in Ottawa is too powerful and overstaffed. They see this as a natural reflection of a military establishment which is over-centralized, top-heavy with officers and NCOs and composed mainly of logistics, administrative and other support personnel. They argue that the defence staff in Ottawa should be brought into a closer association with the senior operational commanders of Mobile Command, Maritime Command and Air Command. Some contend that the headquarters staff in Ottawa should be cut in half while operational manpower in the field is increased.

Officials of the Department of National Defence disagree with such assessments of the organizational structure and also argue that the rank-structure of the Canadian Forces is not unduly top-heavy or out of line with the armed forces of other allied countries. The Sub-committee also heard evidence suggesting that the logistics and administrative structure of the Canadian Forces is a carry-over from previous times when the Forces had more troops. This situation could be remedied by increasing the armed forces so as to meet current needs properly, rather than by cutting the administrative tail.

The Sub-committee recommends that combat-readiness should be re-emphasized as the fundamental criterion for the armed forces. The

Sub-committee also recommends much greater co-ordination and consultation between the defence staff and the operational commands. The new White Paper should address itself, among other things, to the question of defence organization.

Bilingualism in the armed forces

The Sub-committee examined the question of languages in the services. The francophone percentage in the armed forces has increased from 18.4% in 1972 to 25.6% in December 1980. This proportion has not yet permeated the higher ranks because for many francophones time in service has not yet been sufficient. While the forces are not yet functionally bilingual nor have all the instruments of work been converted yet into French, great progress has been achieved.

Some 33% of all classifications and trade training courses are available in French and a further 23% offer tutorial assistance, an increase to 56% from 6% in 1970. Approximately 4,000 persons receive language training each year, 2,000 learning French and 2,000 English. In the military colleges, CMR St. Jean (500 students) is bilingual, while at RMC Kingston (600 students) all engineering courses are bilingual. Royal Roads Military College Victoria (250 students) has not completely progressed to that stage. In all three services French language units have been established where language of work and of communications to and from is French. In operations, e.g the Royal 22nd Regiment, no serious operational problems have been experienced.

There has been no evidence of internal tensions between language groups. The armed forces are to be commended for their approach and their achievements to date in the use of both languages.

The role of Women

The Sub-committee examined as well the presence and the role of women in Canada's armed forces. Evidence established that the proportion of women in the forces has increased from 1.8% in 1971 to 7.6% (6,114 members) as of January 31, 1981. Attrition, however, is at a higher level than with males and this creates some difficulties in the assignment of women to military tasks.

Women are not at present being trained for combat roles. However in 1981, at the officer level, they are employed in 21 of 34 classifications, and in other ranks in 62 of 103 trade classifications. In fact, the proportion has to be limited in some instances to protect the opportunity for operational or combat troops to serve periods of non-operational or shore duty.

Employment trials are being carried out introducing more women to demanding non-operational duties. Some are employed in "near combat" areas such as field support units, air crews, etc.

Aircrew training of service women as pilots, flight engineers and navigators, now being introduced, does not involve combat duty but such areas as transportation, search and rescue and training.

Service women are now admitted to the military colleges. On a trial basis, some are serving in isolated areas, e.g. Canadian Forces Station Alert in the Northwest Territories.

The Charter of Rights and Freedoms and the armed forces

Since the subject was unusually timely, the Sub-committee had one session on May 19, 1981, which was devoted to the concerns and views of the defence staff with respect to certain provisions of the draft Charter of Rights and Freedoms contained in the Resolution on the Constitution of Canada then before Parliament.

It was pointed out that the sole peacetime purpose of the Canadian Forces is to train and maintain servicemen and service-women for combat readiness, not public servants in uniform.

Members of the Canadian Forces are unlike other employees because of their profession and the commitment they must bring to it. Identical structures, standards and duties proposed in the draft charter with respect to some human, civil and legal rights would be inappropriate in many cases and extremely difficult to enforce. Indeed, under emergency or war-time conditions a failure to permit the required latitude to the requirements of command of the armed forces could impair national security.

Most nations appear to have recognized the unique position of their armed forces by exempting them from at least certain provisions of any rights legislation which they have enacted, notably in the United Kingdom.

In Canada, the Human Rights Act applies to the Canadian forces without exception. It has been invoked, particularly in the area of alleged discrimination based on sex and physical handicap. Some grievances were rejected on the basis of "bona fide occupational requirements", as provided for in the Act. However, the draft Charter of Rights and Freedoms does not contain that provision. In other instances the armed forces' practices and procedures were modified, obviously without affecting adversely either their efficiency or their overall objectives.

The Sub-committee was told that the armed forces had on several occasions made official representations to the Department of Justice while the Resolution was before Parliament. No response came forth nor was

any indication given that exemptions to the armed forces under certain conditions would even be considered.

The Sub-committee suggested at the time that even though it appeared then to be too late to achieve some necessary changes in the proposed Charter, DND should submit a draft of the kind of changes they felt were necessary in any Charter, plus a series of proposed changes in the National Defence Act and in the Code of Service Discipline which would conform to those provisions in a Charter of Rights and Freedoms which the armed forces should in any case be expected to observe.

Since then, the federal government and a substantial number of provincial governments have agreed to a Charter of Rights and Freedoms containing a "notwithstanding" clause permitting delay or modification in the application of Fundamental Freedoms, Legal and Equality Rights provided such options are reenacted not less frequently than once every five years.

This would appear to provide an avenue through which the Federal Government could extend to the armed forces the essential exemptions required to fulfill their role, with review and reenactment by Parliament not less frequently than once every five years. The Sub-committee was deeply impressed and concerned that the functioning of our armed forces would be seriously hindered without these exemptions.

The Sub-committee recommends that DND urgently package its requirements for exemptions from the Charter of Rights and Freedoms, and draft such consequential amendments to the National Defence Act as may be necessary. The Minister of National Defence should then present those amendments to government and Parliament for serious and prompt consideration.

The Canadian Forces in the Future

The Minister of National Defence and senior officers recently indicated that they are now giving priority to manpower, following a long period when it was necessary to focus on re-equipment. The Sub-committee supports this policy and proposes that some additional manpower should be added to the armed forces beyond the levels now planned. The entire defence structure should also be made more combat-effective. Canada simply does not have enough combat personnel or modern combat equipment at present in relation to commitments and the overall size of the armed forces.

Based on the analysis contained in the previous chapters of the present report, the Sub-committee believes that the strength of the Regular Force, once shortages have been made up, should be increased in two stages, as follows:

Stage I — 1985

Currently identified requirement	83,400
Augmentation of Canadian Forces Europe	<u>2,400</u>
TOTAL	<u>85,800</u>

Stage II — 1987

Increase in Canadian Forces Europe	2,000
Increase in Mobile Command (to cover rotational needs of the extra troops in Europe and take over some of CAST's internal duties)	<u>4,000</u>
TOTAL	<u>91,800</u>

The target should be a total of about 92,000 men and women by 1987.

Meanwhile, the Reserves should be improved and strengthened as suggested in the chapters on overall manning levels and the manning of the commands. The Militia, Naval Reserve, Air Reserve, Communication Reserve and Rangers should receive additional equipment and other resources. The Supplementary Reserve should be completely overhauled and increased in numbers. Other reserve formations such as a small Standing Reserve Force and a Ready Reserve should also be considered.

The manpower figures for the Reserves in 1985 and 1987 should be as follows:

Militia	16,000
Naval Reserve	3,000
Air Reserve	1,000
Communication Reserve	1,500
Rangers	1,000
Supplementary Reserve	<u>25,000</u>
TOTAL	47,500

Financial Implications of the Sub-committee's Recommendations

On the basis of reliable research, the Sub-committee estimates that the extra cost of increasing the armed forces to 92,000 Regulars and 47,500 Reserves by 1987 would be about \$350 million per year in 1981 dollars, or six percent of the present defence budget. This includes funds for capital and other initial expenditures and for continuing annual personnel costs.

Capital and other initial expenditures would amount to about \$1,300 million dollars, phased in over a period of about five years. Half would be allocated to purchases of new equipment and ammunition for the larger force in Europe and Canada. The remainder would be required for the construction of new base installations and training facilities; additional costs related to a larger Supplementary Reserve; and other expenditures of a similar nature.

Additional annual Personnel, Operations and Maintenance (PO&M) costs would also be incurred as manpower levels were raised. They would amount to about \$100 million more in 1981 dollars in 1985/86 when an additional 2,400 troops would be added to Canadian Forces Europe in accordance with the Sub-committee's recommendations. They would then rise to \$350 million by 1987, when a further 6,000 personnel would be added to the Canadian armed forces.

**TABLE — SCHEDULE OF ADDITIONAL DEFENCE
EXPENDITURES**
(in millions of 1981 dollars)

	Extra Personnel	Personnel, Operations and Maintenance Costs	Initial Capital and Similar Costs	Total
		\$ Millions	\$ Millions	\$ Millions
1982/83	—	—	100	100
1983/84	—	—	350	350
1984/85	—	—	350	350
1985/86	2,400	100	250	350
1986/87	2,400	100	250	350
1987/88	8,400	350	—	350
1988/89	8,400	350	—	350
1989/90	8,400	350	—	350
1990/91	8,400	350	—	350

Increases in expenditure of this magnitude would certainly not be negligible. Acceptance by the government of the Sub-committee's recommendations would require revision of its recent statement (concerning the 1981 budget) to the effect that no further increases would be made in the defence envelope in the next two years beyond those outlined in the 1981 budget. The allowances for defence spending in the next two years were increased in this budget (for example from \$7,019 million to \$8,000 million for 1983/84), but this was largely to keep abreast of inflation and does not expand defence expenditures by more than the 3 percent annual growth rate to which Canada has committed itself.

The times call for more expenditure on defence even though other concerns are pressing. Canada's defence effort was allowed to lag for almost a decade and now needs to be increased significantly to meet domestic defence requirements and the responsibilities imposed upon Canada by the current international situation. Minor changes are not enough. By the middle of this decade Canada must be well on the way to having defence forces which can meet all this country's military obligations. Defence expenditure should be related to a determination to ensure that Canada has the armed forces to look after its own requirements while also carrying its proper share of the Western defence burden.

An additional \$350 million per annum of defence expenditure in 1981 dollars would amount to only about 0.1 per cent of the present Gross National Product. Even if this sum were added to the current commitment to increase the defence budget by 3 per cent per annum, Canada's defence spending would increase by only about 0.2 percent of the GNP in this decade, from 1.7 to 1.9 percent of GNP. This is a very moderate price to pay for the defence of this country and the fulfilment of its international obligations.

Appendix A

List of persons who appeared before the Committee, showing the number and date of the issue in which their evidence appears.

First Session of the Thirty-second Parliament, 1980-82

Name	Issue No.	Date
Allan, VAdm. J., 4, 1980	2	November 4, 1980
Deputy Chief of the Defence Staff	3	November 25, 1980
	5	December 9, 1980
Beattie, BGen. C.E.,	2	November 4, 1980
Director General, Policy Planning	4	December 2, 1980
	5	December 9, 1980
Bell, BGen. G.G. (Retired),	19	June 9, 1981
Vice President, Finance and Development, York University, and President of the Canadian Institute of Strategic Studies		
Buskard, Col. R.W.,	2	November 4, 1980
Director of Air Plans		
Carswell, LGen. H.A.,	8	February 17, 1981
Assistant Deputy Minister (Personnel)	9	February 24, 1981
	10	March 10, 1981
	12	March 24, 1981
	13	March 31, 1981
	14	April 7, 1981
	19	June 9, 1981
Chouinard, LGen. J. (Retired)	16	May 19, 1981
Cowan, BGen. J.,	13	March 31, 1981
Director General, Reserves and Cadets		
Edwards, Cmdre. G.L.,	2	November 4, 1980
Director General, Military Plans and Operations	3	November 25, 1980
Garigue, Professor P.,	11	March 17, 1981
Principal of Glendon College, York University		
Karwandy, Col. F.,	17	May 19, 1981
Deputy Judge Advocate General/Advisory		
Kinney, BGen. C.M.,	8	February 17, 1981
Director General, Organization and Manpower	14	April 7, 1981
Lamontagne, The Hon. J. Gilles, P.C.,	6	December 16, 1980
Minister of National Defence and Acting Minister of Veterans Affairs		

Leslie, Maj. D.S., Staff Officer, Directorate Military Plans Coordi- nation	4	December 2, 1980
Mackenzie, MGen. D.C., Chief, Air Doctrine and Operations	2	November 4, 1980
MacKenzie, LGen. G.A. (Retired)	18	May 26, 1981
Mathewson, Mr. A. de W., Chief, Policy Planning	3	November 25, 1980
McLean, LCol. R.A., Directorate of Military Plans, Coordination	5	December 9, 1980
McNaughton, BGen. D., Director General, Air Doctrine and Operations	3	November 25, 1980
Mitchell, BGen. P., Director General, Land Doctrine and Operations	3	November 25, 1980
Mortimer, Col. R.L., Director, Military Manpower Distribution	19	June 9, 1981
Nixon, Mr. C.R., Deputy Minister	6	December 16, 1980
Pear, BGen. J.B., Director General, Recruiting, Education and Training	10 12	March 10, 1981 March 24, 1981
Radley-Walters, BGen. S.V. (Retired)	9	March 3, 1981
Rohmer, MGen. R.H., Former Chief of Reserves	15	April 14, 1981
Simonson, Col., K.O., Directorate of Military Operations, Coordination	5	December 9, 1980
Stethem, Mr. N., Executive Director, Strategic Analysis Group	7	February 10, 1981
Thériault, LGen. G.C.E., Vice Chief of the Defence Staff	1	October 28, 1980
Therriault, BGen. R.G., Director General, Personnel Careers (Officers)	17	May 19, 1981
Timbrell, RAdm. R.W. (Retired)	18	May 26, 1981
Vance, MGen. J.E., Chief, Personnel Careers and Senior Appointments	14	April 7, 1981
Williams, BGen. J., Director General, Manpower Utilization	8 10 13 14	February 17, 1981 March 10, 1981 March 31, 1981 April 7, 1981
Withers, Gen. R., Chief of the Defence Staff	1 6 8 17	October 28, 1980 December 16, 1980 February 17, 1981 May 19, 1981
Wolfe, MGen. J.P., Judge Advocate General	17	May 19, 1981

Lamontagne, l'honorable J. Gilles, C.P.	6	16 décembre 1980
Ministre de la Défense nationale et ministre par intérim des Affaires des anciens combattants		
Leslie, D.S., Maj.	2	4 novembre 1980
Officier d'état-major, Direction de la coordination des plans militaires		
Mackenzie, D.C., MGén.	2	4 novembre 1980
Chef, Doctrine et Opérations aériennes		
Mackenzie, G.A., LGén. (ret.)	18	26 mai 1981
Mathewson, A. de W.	3	25 novembre 1980
Chef, Planification des politiques		
McLean, R.A., LCol.	5	9 décembre 1980
Direction de la coordination des plans militaires		
McNaughton, D., BGén.	3	25 novembre 1980
Directeur général, Doctrine et Opérations aériennes		
Mitchell, P., BGén.	3	25 novembre 1980
Directeur général, Doctrine et Opérations terres		
Mortimer, R.L., Col.	19	9 juin 1981
Direction, Répartition des effectifs militaires		
Nixon, C.R.	6	16 décembre 1980
Sous-ministre		
Peart, J. B., BGén.	10	10 mars 1981
Directeur général, Recrutement,	12	24 mars 1981
Radley-Walters, S.V., BGén. (ret.)	9	3 mars 1981
Rohmer, R.H., MGén. (ret.)	15	14 avril 1981
Simonson, K.O., Col.	5	9 décembre 1980
Direction de la coordination des opérations militai-		
res		
Stethem, N.	7	10 février 1981
Directeur exécutif, Groupe d'analyse stratégique		
Thériault, G.C.E., LGén.	1	28 octobre 1980
Vice-Chef de l'état-major de la défense		
Thériault, R.G., BGén.	17	19 mai 1981
Directeur général, Carrières militaires (Officiers)		
Timbrell, R.W., CAM. (ret.)	18	26 mai 1981
Vance, J.E., MGén.	14	7 avril 1981
Chef, Personnel, carrières et nominations supérieu-		
res		
Williams, J., BGén.	8	17 février 1981
Directeur général, Utilisation des effectifs	10	10 mars 1981
	13	31 mars 1981
	14	7 avril 1981
Withers, Ramsay, Gén.	1	28 octobre 1980
Chef de l'état-major de la défense	6	16 décembre 1980
	8	17 février 1981
	17	19 mai 1981
Wolfe, John P., MGén.	17	19 mai 1981
Juge-avocat général		

Annexe A

Liste des personnes qui ont comparu devant le Comité, numéro et date du fascicule dans lequel leur témoignage est publié.

Première session de la trente-deuxième législature, 1980-1981.

Nom	Numéro du fascicule	Date
Allan, J., VAm.	2	4 novembre 1980
Sous-chef de l'état-major de la défense	3	25 novembre 1980
Beatie, C.E., BGén.	2	4 novembre 1980
Directeur général, Planification des politiques	4	2 décembre 1980
	5	9 décembre 1980
Bell, George G., BGén. (ret.)	19	9 juin 1981
Vice-président, Finance et développement, Université York, et président de <i>The Canadian Institute of Strategic Studies</i>		
Buskard, R.W., Col.	2	4 novembre 1980
Directeur, Plans aériens		
Carswell, H.A., LGén.	8	17 février 1981
Sous-ministre adjoint (Personnel)	9	24 février 1981
	10	10 mars 1981
	12	24 mars 1981
	13	31 mars 1981
	14	7 avril 1981
	19	9 juin 1981
Chouinard, Jacques, LGén. (ret.)	16	19 mai 1981
Cowan, James, BGén.	13	31 mars 1981
Directeur général, Réserves et Cadets		
Edwards, G.L., Cmdre,	2	4 novembre 1981
Directeur général, Plans militaires et Opérations	3	25 novembre 1981
Garigue, P., professeur	11	17 mars 1981
Directeur du Collège Glendon, Université York		
Karwandy, F., Col.	17	19 mai 1981
Juge-avocat général adjoint/Consultations		
Kinney, C.M., BGén.	8	17 février 1981
Directeur général, Organisation et Main-d'oeuvre	14	7 avril 1981

TABLEAU DES DÉPENSES ADDITIONNELLES POUR LA
DÉFENSE
(en dollars de 1981)

Coûts en	Personnel en plus	Coûts en opérations personnel, et entretien	Capital, coûts initiaux et autres	Total
1982/83	—	—	100	100
1983/84	—	—	350	350
1984/85	—	—	350	350
1985/86	2 400	100	250	350
1986/87	2 400	100	250	350
1987/88	8 400	350	—	350
1988/89	8 400	350	—	350
1989/90	8 400	350	—	350
1990/91	8 400	350	—	350

La conjoncture exige une augmentation des dépenses pour la défense, bien que d'autres secteurs aient aussi des besoins pressants. On a permis à l'effort du Canada en matière de défense de prendre du retard depuis pres- que une décennie, et il faut maintenant l'augmenter de façon suffisante pour répondre aux exigences de la défense du territoire et aux responsabi- lités que la situation internationale actuelle impose au Canada. Des change- ments mineurs ne suffiraient pas. D'ici le milieu des années 80, le Canada doit être en voie d'avoir sur pied des forces armées en mesure de respecter toutes les obligations militaires de notre pays. Le budget de la défense devrait refléter la détermination d'assurer que nous disposons des Forces armées requises pour satisfaire à nos besoins, tout en assumant notre part du fardeau de la défense de l'Ouest.

L'addition au budget de 350 millions de dollars par année, en dollars de 1981, ne constituerait que 0,1 pour cent du produit national brut actuel. Même en ajoutant cette somme au présent engagement d'augmenter de 3 pour cent par année le budget de défense du Canada, il n'augmenterait que de 0,2 pour cent du P.N.B., celui-ci passant de 1,7 à 1,9 pour cent au cours de la présente décennie. Ce n'est pas un prix excessif à payer pour assurer la défense de notre pays et le respect de nos obligations internationales.

Conséquences financières des recommandations du Sous-comité

Selon des recherches dignes de foi, le sous-comité estime que le coût supplémentaire de l'accroissement des Forces armées (92 000 membres de la Force régulière et 47 500 réservistes, en 1987) serait d'environ 350 millions de dollars par année, en dollars de 1981, ou six pour cent du budget actuel de défense. Ces chiffres comprennent les fonds pour les dépenses en capital et autre dépenses initiales et pour les coûts annuels de maintien du personnel.

Les dépenses en capital et autres dépenses initiales s'élèveraient à environ 1 300 millions de dollars, répartis sur une période d'environ cinq ans. La moitié serait attribuée à l'achat de nouveaux équipements et munitions pour approvisionner une force plus nombreuse en Europe et au Canada. Le reste serait affecté à la construction de nouvelles bases et installations de formation, aux frais additionnels qu'entraînerait l'accroissement de la Réserve supplémentaire et aux autres dépenses de même nature.

Il faut aussi prévoir des coûts annuels accrus pour le personnel, les opérations et l'entretien (PO&E), à mesure que les effectifs sont augmentés. Ces derniers s'élèveraient, en 1985-1986, à environ 100 millions de dollars de plus, en dollars de 1981, lorsque 2 400 soldats iraient rejoindre les Forces canadiennes en Europe, conformément aux recommandations du sous-comité. Ils atteindraient ensuite 350 millions de dollars en 1987, lorsque les Forces canadiennes compteraient 6 000 militaires de plus.

Des augmentations de cet ordre ne sont certainement pas négligeables. Pour donner suite aux recommandations du sous-comité, le gouvernement devra réviser sa récente déclaration (concernant le budget de 1981), selon laquelle aucune augmentation ne serait apportée au budget de la défense au cours des deux prochaines années au-delà des augmentations définies dans le budget 1981-1982. Les sommes affectées à la défense pour les deux prochaines années seraient augmentées dans ce budget (par exemple de 7 019 millions à 8 000 millions de dollars en 1983-84), mais compte tenu de l'inflation, l'augmentation ne serait pas supérieure au taux de croissance annuel de 3 pour cent auquel le Canada s'est engagé.

plémentaire devrait être complètement refondu et ses effectifs augmentés. Il faudrait aussi considérer la formation d'autres réserves telles qu'une petite force de réserve permanente et une réserve prête à servir.

Les effectifs de la Réserve en 1985 et en 1987 devraient être les suivants:

Milice	16 000
Réserve navale	3 000
Réserve aérienne	1 000
Réserve de communications	1 500
Rangers	1 000
Réserve supplémentaire	25 000
TOTAL	47 500

L'avenir des Forces canadiennes

Le ministre de la Défense nationale et certains officiers supérieurs ont récemment indiqué qu'ils accorderaient maintenant la priorité aux effectifs, après s'être consacrés pendant longtemps au rééquipement. Le sous-comité appuie cette politique et propose d'augmenter le personnel des Forces armées au-delà des niveaux actuellement prévus. Il faudrait aussi améliorer l'efficacité au combat de l'ensemble de la structure de défense. Le Canada ne dispose tout simplement pas d'assez de personnel de combat ou d'équipement moderne pour l'instant par comparaison à ses engagements et à la taille globale des Forces armées.

D'après l'analyse contenue dans les chapitres de ce rapport, le sous-comité croit que l'effectif de la Force régulière, une fois qu'on aura comblé les insuffisances de personnel, devrait être augmenté en deux étapes, de la façon suivante:

Étape 1 — 1985

Besoins identifiés actuellement	83 400
Accroissement des Forces canadiennes en Europe	2 400
TOTAL	85 800

Étape 2 — 1987

Augmentation des Forces canadiennes en Europe	2 000
Augmentation de la Force mobile (pour couvrir les besoins en roulement des troupes supplémentaires en Europe et relever le GCTAM de certaines fonctions internes)	4 000
TOTAL	91 800

Il faut donc viser un total d'environ 92 000 hommes et femmes d'ici 1987. Entre-temps, il faudrait améliorer et renforcer la Réserve, comme il est suggéré dans les chapitres sur les effectifs globaux et la dotation en effectifs des commandements. La Millice, la Réserve navale, la Réserve aérienne, la Réserve de communication et les Rangers devraient recevoir de l'équipement supplémentaire et d'autres ressources, et la Réserve sup-

C'est une possibilité qui permettrait au gouvernement fédéral d'accorder aux forces armées les exemptions essentielles nécessaires à leur rôle, avec révision et réadoption par le Parlement au plus une fois tous les cinq ans. Le sous-comité a été fortement impressionné et inquiet en apprenant que le fonctionnement de nos Forces armées serait gravement entravé sans ces exemptions.

Le Sous-comité recommande que le MDN définitisse d'urgence les dispositions de la charte des droits et des libertés dont il veut être exempté, et propose les modifications connexes à la Loi sur la défense nationale qui pourraient s'avérer nécessaires. Le ministre de la Défense nationale devrait présenter ces modifications au gouvernement et au Parlement pour qu'elles soient étudiées sérieusement et rapidement.

On a souligné qu'en temps de paix, le seul but des Forces canadiennes est de former et de maintenir en état de préparation au combat des militaires, hommes et femmes, et non des fonctionnaires en uniforme.

Les membres des Forces canadiennes sont uniques en raison de leur profession et de l'engagement qu'ils doivent prendre. Les structures, normes et fonctions proposées dans la charte à l'égard de certains droits de la personne, droits civils et juridiques seraient inappropriées dans de nombreux cas et extrêmement difficiles à appliquer. En fait, la sécurité nationale serait gravement menacée si, dans des conditions d'urgence ou de guerre, on n'accordait pas aux Forces armées la latitude nécessaire aux exigences du commandement.

La plupart des nations semblent avoir reconnu la situation unique de leurs Forces armées en les dispensant d'au moins certaines dispositions des lois sur les droits de la personne qu'ils ont adoptées, principalement au Royaume-Uni.

Au Canada, la Loi sur les droits de la personne s'applique aux Forces canadiennes, sans exception. On l'a évoquée, particulièrement dans le domaine de la discrimination fondée sur le sexe et les handicaps physiques. Certains griefs ont été refusés en raison d'exigences professionnelles véritables, conformément à la loi. Toutefois, la Charte des droits et des libertés proposée ne contient pas de disposition de ce genre. Dans d'autres cas, les Forces armées ont modifié leurs pratiques et leurs méthodes, sans que cela n'ait de conséquences négatives sur leur efficacité ou leurs objectifs globaux.

Le sous-comité a su que les Forces armées avaient, à plusieurs reprises, officiellement présenté leurs doléances au ministère de la Justice pendant que la Résolution était encore à l'étude. On ne leur a donné aucune réponse, ni aucune indication que l'on serait prêt à faire des exceptions pour les forces armées en certains cas.

Le sous-comité a suggéré à l'époque que, même s'il était alors trop tard pour apporter les modifications nécessaires à la Charte, le MDN devrait présenter les modifications qu'il juge essentielles dans toute charte, ainsi qu'une série d'amendements à la Loi sur la défense nationale et au Code de discipline militaire qui seraient conformes aux dispositions d'une Charte des droits et des libertés que les Forces armées pourraient respecter dans tous les cas.

Depuis lors, le gouvernement fédéral et plusieurs gouvernements provinciaux se sont mis d'accord sur une Charte de droits et des libertés contenant une clause «nonobstant», qui permet de retarder ou de modifier l'application des libertés et des droits fondamentaux, pourvu que lesdites options soient réadoptées, au plus, une fois tous les cinq ans.

Il n'existe aucune preuve de tensions internes entre les groupes linguistiques. Les Forces armées devraient être citées en exemple pour leurs méthodes et leurs réalisations, jusqu'à présent, en matière de bilinguisme.

Le rôle des femmes

Le sous-comité a également étudié la présence et le rôle des femmes dans les forces armées du Canada. La proportion des femmes dans les Forces armées est passée de 1,8% en 1971 à 7,6% (6 114 membres) au 31 janvier 1981. Toutefois, les taux de départ sont plus élevés que chez les hommes, ce qui entraîne certaines difficultés dans l'affectation des femmes à des tâches militaires.

Actuellement, les femmes ne reçoivent aucune formation pour les rôles de combat. Toutefois, en 1981, elle sont employées dans 21 de 34 classifications au niveau d'officier; dans les autres grades, on les retrouve dans 62 des 103 classifications de métier. En fait, on a dû limiter la proportion dans certains cas pour permettre aux troupes opérationnelles ou de combat d'être employées pendant certaines périodes à des tâches non opérationnelles ou à terre.

On a fait des essais pour affecter plus de femmes à des tâches non opérationnelles exigeantes. Certaines sont employées dans des domaines de «quasi-combat» tels que les unités de soutien sur le terrain, les équipages aériens, etc.

Au service aérien les pilotes, mécaniciens et navigateurs féminins, dont la formation est actuellement en cours, ne sont pas affectés à des fonctions de combat, mais à des domaines tels que le transport, le repérage et le sauvetage, et la formation.

Les femmes sont maintenant admises aux collèges militaires. A titre d'expérience, certaines sont affectées à des régions isolées, par exemple au poste des FC Alert dans les T.N.-O.

La Charte des droits et des libertés et les Forces armées

Comme ce sujet était d'actualité, le sous-comité a consacré une réunion, le 19 mai 1981, aux inquiétudes et aux avis de l'état-major à l'égard de certaines dispositions de la Charte des droits et des libertés contenue dans la Résolution sur la constitution du Canada alors présentée devant le Parlement.

Environ 33 % des cours de formation de toutes les classifications et métiers sont offerts en français, et 23 % de plus offrent l'aide d'un précepteur, soit une augmentation à 56 % en comparaison des 6 % offerts en 1970. Environ 4 000 personnes reçoivent une formation linguistique chaque année, dont 2 000 étudient le français et 2 000 l'anglais. Pour ce qui est des collèges militaires, Saint-Jean (500 élèves) est bilingue, et à Kings-

Le sous-comité a étudié la question des langues dans les Forces canadiennes. Le pourcentage des francophones dans les Forces armées est passé de 18,4% en 1972 à 25,6% en décembre 1980. Cette proportion n'est pas encore répandue dans les grades supérieurs, parce que la durée du service de nombreux francophones n'est pas encore suffisante. Bien que les forces ne soient pas encore bilingues sur le plan fonctionnel et n'aient pas fait tra-

duire la totalité des instruments de travail en français, de grands progrès ont été réalisés.

Le bilinguisme dans les Forces armées

Le Sous-comité recommande de remettre l'accent sur l'état de préparation au combat en tant que critère fondamental des Forces armées. Il recommande également d'établir une plus grande collaboration et consultation entre l'état-major de défense et les commandements opérationnels. Le nouveau Livre Blanc devrait se pencher, entre autres, sur la question de l'organisation de la défense.

Les hauts fonctionnaires du ministère de la Défense nationale ne partagent pas ces opinions sur la structure de l'organisation et soutiennent que la structure des grades des Forces canadiennes n'est pas indûment surchargée d'officiers ou en désaccord avec les Forces armées des autres nations alliées. L'un des témoins a suggéré que la structure logistique et administrative des Forces armées remonte à une époque où les forces comptaient davantage de troupes. On pourrait remédier à cette situation en augmentant les Forces armées de façon à répondre adéquatement aux besoins actuels, plutôt qu'en réduisant le personnel administratif.

nué de moitié, de façon à augmenter la main-d'oeuvre opérationnelle. tiennent que le personnel du Quartier général à Ottawa devrait être diminué du Commandement maritime et du Commandement aérien. Certains soutiennent que le personnel logistique, administratif et d'autres catégories militaires surcentralisé, surchargé d'officiers et de sous-officiers et composé de soutien. Ils avancent que l'état-major de la défense à Ottawa devrait se rapprocher des commandants opérationnels supérieurs de la Force mobile, rap-

faut aussi tenir compte de problèmes plus généralisés, tels que l'instabilité naturelle des jeunes, l'aversion pour les déménagements constants parmi les plus âgés, les gens mariés et l'insuffisance des logements.

Le salaire est une autre cause de départ. En raison de la formation intensive qu'ils reçoivent dans les forces armées, la plupart des militaires sont hautement spécialisés dans des domaines techniques ou autres et possèdent des aptitudes recherchées par l'industrie et d'autres secteurs civils. Les sociétés privées, les sociétés de la Couronne, les ministères, les institutions scolaires et autres groupes peuvent souvent offrir des salaires que les Forces armées ne peuvent égaler et attirent des gens de l'effectif militaire. L'attraction de l'emploi civil est particulièrement forte dans des régions en voie de développement, où les salaires de l'industrie sont parfois très élevés, alors que les Forces armées doivent verser des salaires uniformes dans l'ensemble du pays. Notons cependant qu'en décembre 1981 le MDN a annoncé que certains suppléments seraient versés sans délai aux militaires en poste en Alberta affectés par le coût élevé du logement.

Il faudrait reconnaître davantage le rôle des Forces armées dans la formation de personnel spécialisé. Elles rendent des services publics énormes en formant des hommes de métier, techniciens et autres, pour l'industrie et le secteur civil en général. Les dépenses en matière de défense rapportent d'énormes bénéfices dans le domaine de la formation de la main-d'oeuvre; il faudrait en tenir compte lorsqu'on étudie les coûts des programmes de défense.

Au sujet des départs nombreux, certains témoins croient également que les jeunes perdent leurs illusions sur les forces armées parce que la réalité ne répond pas à leurs attentes en matière d'aventure et de dévouement. Ils ont soutenu que les Forces canadiennes sont devenues bureaucratiques et orientées vers la carrière plutôt que vers la préparation au combat, alors que les traditions régimentaires et l'art militaire se sont détériorés et ont été remplacés par la rentabilité et les techniques de gestion à la mode. Ils ont également déploré le manque de considération pour les Forces armées au sein du public canadien et la tendance à isoler les militaires de la vie civile du pays, par exemple en stationnant des troupes sur des bases éloignées des principaux centres. Il est évident que le maintien du moral et de l'esprit de combat dans les Forces armées en temps de paix est une grave question, bien que les opinions divergent quant aux solutions à apporter.

Le problème des objectifs fondamentaux des Forces armées est relié à l'organisation et à la structure. Certains témoins croient que les commandements opérationnels jouent un rôle très secondaire, alors que le Quartier général de la Défense nationale à Ottawa est trop puissant et dispose d'un effectif trop nombreux. Selon eux, il s'agit du reflet naturel d'un effectif

cause du nombre de missions différentes auxquelles il faut se préparer, des pénuries de ressources, du roulement important du personnel, du manque d'effectifs et des déséquilibres dans certains commandements.⁵ Selon le sous-comité, il faudrait consacrer davantage d'attention et de ressources à l'entraînement collectif et opérationnel.

Le problème de personnel le plus grave auquel les Forces canadiennes font face concerne probablement les taux de persévérance et de départ. Il est évident que les FC s'efforcent de retenir les membres compétents en leur offrant des conditions de travail et un salaire attractifs dans la mesure où leur budget le permet, et en faisant appel à l'intérêt de l'individu dans le développement de sa carrière et à son inclination vers la vie militaire. Par exemple, on se sert du PROT (programme de réaffectation (opérations terrestres)) pour offrir au personnel de combat la possibilité d'apprendre un métier, et on a mis au point un programme de socialisation pour aider les gens à se sentir à l'aise dans le milieu militaire. Néanmoins, le taux de départ continue d'être beaucoup trop élevé, et se situe à environ 13 p. cent par année. Les Forces canadiennes perdent annuellement environ 11 000 personnes — la plupart hautement spécialisées qu'il faut remplacer par de nouvelles recrues dont les coûts de formation sont fort élevés. Les sociétés industrielles subissent un taux de départ plus élevé, mais elles ne sont pas tenues de soumettre tous leurs nouveaux employés à une formation complète.

Naturellement, on ne tient pas à éliminer complètement les taux de départ. Les hauts fonctionnaires du ministère de la Défense nationale croient qu'un taux de départ de 6 p. cent est souhaitable en raison du besoin de mettre à la retraite les militaires âgés, de libérer ceux qui sont incapables au service et de maintenir une force jeune et engagée. Ils aimeraient toutefois réduire le reste des départs volontaires, soit 7 p. cent qui leur fait perdre plus de 5 500 personnes par année.

Le sous-comité n'a pu découvrir aucune explication précise des taux élevés de départ. Les Forces canadiennes ont déjà étudié la question, mais les réponses se sont avérées évasives. Il est possible que l'une des raisons principales soit reliée au fait que les militaires peuvent quitter les forces armées en tout temps en donnant un préavis de six mois seulement, et qu'ils ne sont pas tenus de servir une pleine période d'engagement. L'équipement démodé, la pénurie d'effectifs et la surcharge de travail dans certaines catégories telles que les équipages de navires et les techniciens en aviation semblent également constituer des causes évidentes de départ. Il

⁵ Voir «The Development of Collective Training in the Army», Canadian Defence Quarterly, vol. 8, no 1, été 1978, pages 8 à 15.

dans la marine ne devrait pas constituer un problème majeur pour les jeunes célibataires, qui devraient normalement représenter une proportion substantielle d'un commandement naval. De l'avis de l'un des témoins, le problème le plus grave a trait à l'équipement démodé dont les marins du Canada doivent se servir. De nombreux jeunes gens intelligents ne sont tout simplement pas attirés par un travail sur des navires qui tombent en désuétude.

Les mécaniciens, le personnel de communication, les spécialistes en informatique et des groupes analogues seront probablement relativement difficiles à recruter à l'avenir en raison d'une forte demande dans l'industrie. Des témoins ont avancé que l'expansion de certains secteurs de l'économie canadienne dans les années quatre-vingt pourrait entraîner une concurrence formidable pour les individus prometteurs au début de la vingtaine. Toutefois, les Forces canadiennes forment elles-mêmes la plupart de leur personnel spécialisé.

Le Service d'instruction des forces armées suffisait aux 78 000 militaires qui servaient en 1975, mais il est actuellement utilisé à la limite de ses possibilités. Les témoins qui ont comparu devant le sous-comité ont souligné qu'ils ont besoin de personnel, d'immubles, d'équipement et d'autres installations dès maintenant, ce qui entraînera des frais accrus. Si les forces armées comptent plus de 83 400 membres en temps voulu, les coûts de la formation augmenteront en proportion. Toutefois, la charge ne sera pas aussi onéreuse si l'on introduit la main-d'œuvre supplémentaire de façon graduelle et bien planifiée.

Les autres programmes de formation et d'instruction individuelle semblent bien se porter pour l'instant. Le sous-comité a appris que les Forces canadiennes dispensent plus de 3 000 cours de durée variable à plus de 45 000 membres chaque année (y compris les nouvelles recrues). Les Forces canadiennes disposent de nombreuses installations et offrent un éventail d'occasions de formation spécialisée et de formation linguistique en cours de service au sein des commandements en plus de l'instruction et le perfectionnement des officiers.

Les témoins ont noté que l'entraînement opérationnel à grande échelle s'est révélé à peine satisfaisant au cours des dernières années. L'exercice «Rendez-vous 81», bien que précieux, était le premier exercice majeur sur le terrain entrepris par les Forces canadiennes en 24 ans. Des exercices analogues pour le déploiement des troupes dans l'Arctique et le renfort des troupes canadiennes en Europe semblent également nécessaires. Dans un récent article rédigé par un groupe d'officiers militaires du Collège d'état-major et de commandement des forces terrestres canadiennes, on a souligné que la formation opérationnelle des troupes terrestres s'est détériorée à

Problèmes de personnel

Recrutement, formation, persévérance, usure des effectifs et structure

L'état actuel de la dotation en effectifs révèle certains problèmes cruciaux de personnel qui influent sur la capacité du système à maintenir les effectifs ou à satisfaire aux nouvelles exigences. Ces problèmes ont trait notamment au recrutement, à la formation, à la persévérance et au départ.

Le recrutement exige des efforts constants, mais ne constitue pas un obstacle insurmontable au maintien ou à l'expansion des forces armées, comme on l'imagine parfois. Bien sûr, le nombre de jeunes entre 17 et 24 ans diminue dans l'ensemble de la population, mais le problème du recrutement n'est pas tant relié aux tendances démographiques qu'à l'insuffisance des programmes de recrutement. Les forces armées disposent actuellement d'un budget très limité pour la publicité, le contact avec les recrues éventuelles et l'administration des tests et de la sélection. Le comité tient à souligner que le recrutement a été gravement atteint par les interruptions de ses programmes de publicité causées par deux changements successifs de gouvernement en 1979-1980. Il faudrait prendre des mesures pour immuniser le MDN contre les conséquences de ces gestes politiques partisans.

Les forces armées devraient pouvoir obtenir de nombreuses autres recrues compétentes si elles recevaient l'autorisation d'augmenter et de concentrer leurs efforts et leur budget. Actuellement, elles contactent moins de 5 p. cent des jeunes de 17 à 24 ans et n'engagent qu'environ un tiers de ceux qui postulent officiellement un poste dans l'armée. Selon les termes de l'un des témoins, les «forces armées prennent le meilleur».

On s'inquiète un peu du recrutement dans les catégories particulières telles que les marins et les officiers de la marine, parce que en raison des nouvelles attitudes sociales, on considère que le choix d'une carrière professionnelle en mer, pour un homme et sa famille, n'est plus aussi acceptable qu'autrefois. Cependant, les difficultés d'une carrière dans la marine sont de nos jours diminuées puisque un commandant peut faire rentrer ses hommes au pays par avion si une crise familiale grave se produit. Une carrière

sous-comité souligne que cette force importante devrait être maintenue et recevoir l'appui total du gouvernement. Il faudrait reviser et améliorer, au besoin, son organisation et son effectif.

Les Cadets et les programmes à l'intention des jeunes

Le Canada compte un nombre considérable de cadets, entraînés et soutenus par 13 officiers et membres de la Force régulière, et 5 000 militaires de la liste des instructeurs de cadets qui font partie de la force de réserve. Le total des cadets de l'armée, de la marine et de l'air, s'élève à 60 000 jeunes gens. Toutefois, ces jeunes ne font pas partie de l'effectif des forces armées, puisque les cadets sont subventionnés par des organismes privés et constituent un groupe distinct de l'effectif militaire.

Les membres du sous-comité ont manifesté un grand intérêt envers le corps de cadets et ont exprimé leur conviction qu'il rend un service précieux en formant de jeunes Canadiens à prendre une part active et responsable à la vie de leur pays. Ils ont constaté qu'il fournit également une excellente source de bonnes recrues pour la Force régulière et la Réserve.

Le Sous-comité recommande d'entériner le mouvement des cadets, en raison de son importance pour la jeunesse canadienne; le gouvernement et la population devraient lui apporter leur appui moral et matériel dans la mesure du possible. Nous devrions tous nous rappeler que ce mouvement contribue à former de bons citoyens, à développer la discipline et des qualités de chef et à encourager des attitudes positives envers les forces armées.

Le sous-comité croit qu'il faudrait affecter à la formation des cadets des membres supplémentaires de la Force régulière. Les forces armées devraient également profiter du fait que de nombreuses institutions semblent actuellement soutenir davantage les cadets qu'elles ne l'ont fait par le passé. Par exemple, il semble qu'un certain nombre de conseils scolaires dans l'ensemble du pays s'intéressent de nouveau à établir des liens avec les corps de cadets.

Le ministère de la Défense nationale subventionne le Programme d'emploi d'été qui permet à 13 000 jeunes de recevoir chaque année une formation de 8 à 12 semaines. Il prévoit également un programme de formation de trois mois pour environ 300 jeunes qui participent chaque année au projet Katimavik. Les membres du sous-comité soulignent la valeur de ces activités pour la société canadienne dans son ensemble et l'importance de les renforcer et d'encourager le grand public à les appuyer.

Le Commandement des communications

Le Commandement des communications est chargé de fournir des communications efficaces dans l'ensemble du Canada et à l'étranger, et se compose d'environ 3 100 membres de la Force régulière, 1 500 membres de la Réserve et 1 100 civils. Les données fournies par le ministère de la Défense nationale indiquent que ce commandement devrait compter environ 500 membres de la Force régulière de plus, selon les besoins reconnus.

Le Service d'instruction des Forces canadiennes

Le Service d'instruction des Forces canadiennes est chargé de former toutes les recrues et de leur enseigner des métiers et des spécialités, il est aussi responsable du programme de formation des officiers. Il compte environ 4 600 membres de la Force régulière et 3 900 civils. L'organisation et l'infrastructure de ce service a subi des réductions majeures quand l'effectif des Forces canadiennes est passé de 125 000 en 1962 à 78 000 en 1975, et constitue actuellement un service de petite taille affecté à une force peu nombreuse.

Le Sous-comité recommande l'expansion immédiate du Service d'instruction des Forces canadiennes, afin de permettre aux forces armées de s'adapter aux fluctuations de l'enrôlement et au taux de départ élevé et de recruter du personnel supplémentaire. L'expansion permettrait également au Service d'instruction de disposer des cadres nécessaires pour fonctionner à plein rendement sans affaiblir les forces de combat si une mobilisation s'avérerait nécessaire.

Autres groupes et organisations militaires

D'autres organismes importants de militaires reçoivent actuellement une formation dans les systèmes de soutien administratif et logistique. Ces derniers groupes comprennent des organisations telles que le Quartier général de la Défense nationale à Ottawa, le quartier général de la région du Nord à Yellowknife, et l'organisation logistique.

Les Canadian Rangers

Les Canadian Rangers font partie de la force de réserve. Il s'agit d'un groupe paramilitaire au nombre de 1 000 environ, composé surtout d'autochtones, qui servent d'observateurs et de guides. Il ne semble pas y avoir de pénurie en comparaison des besoins actuels.

Les membres des Canadian Rangers sont recrutés pour leur connaissance approfondie de la région dans laquelle ils vivent. Ils ont, pour les opérations arctiques et subarctiques, des aptitudes spéciales qui pourraient s'avérer fort précieuses pour les forces armées en situation d'urgence. Le

Le repérage et le sauvetage exigent également une partie substantielle des efforts du Commandement aérien. Le Canada est divisé en quatre régions de sauvetage, dont les quartiers généraux se trouvent à Victoria, Edmonton, Trenton et Halifax; on trouve des centres d'urgence à Québec et à Saint-Jean. Les équipages d'aéronefs et les équipes de parassauvutage sont en service 24 heures sur 24 dans chacune de ces régions. Un comité inter-ministériel coordonne les plans SAR annuels. Les exigences croissantes dans ce domaine ont entraîné une faible augmentation de la dotation en effectifs au cours des trois dernières années.

Les besoins en effectifs du Commandement aérien se modifieront conformément aux activités et à l'équipement. Toutefois, les besoins totaux du commandement pourraient rester relativement stables, parce que certains des systèmes qui doivent graduellement disparaître exigent plus de personnel que ceux qui les remplaceront. La ligne de radars Pinetree en est un exemple notable. Actuellement, elle entraîne des coûts d'exploitation élevés et des problèmes d'entretien. Si elle est reconstruite, ses stations seront remplacées par des radars modernes, exigeant peu de personnel, et par un réseau de communications modernisé. Les exigences en personnel et en entretien seraient grandement réduites dans ce domaine.

La Réserve aérienne joue un rôle très utile dans les opérations du Commandement aérien; des aéronefs lui sont assignés en exclusivité et elle fournit également des renforts aux escadres de la Force régulière. On ré-quipe actuellement la Réserve aérienne grâce à des hélicoptères Kiowa.

L'un des témoins a également recommandé la mise sur pied d'une Réserve de transport aérien, composée principalement de pilotes commerciaux qui auraient déjà reçu une formation militaire. Cette réserve pourrait s'avérer précieuse, a-t-il souligné, parce que le Canada serait obligé d'utiliser des aéronefs commerciaux pour envoyer une grande partie des troupes de renfort en Europe en cas de crise ou d'hostilités, et il serait préférable que les Forces armées en assument la responsabilité. Le sous-comité a appris que le ministère de la Défense nationale et d'autres ministères étudiaient actuellement cette idée et des concepts analogues.

Compte tenu de la grande quantité d'équipement nécessaire à la défense aérienne, et de son importance dans l'établissement des effectifs de la Force aérienne,

Le Sous-comité recommande que, comme dans le cas du Commandement maritime, l'effectif du Commandement aérien reste le même jusqu'à ce qu'on dispose de plus d'aéronefs et d'équipement supplémentaire. L'objectif immédiat serait de combler les pénuries actuelles en répondant aux besoins reconnus.

Les exigences imposées au Dixième Groupe tactique aérien et au nouveau Groupe d'instruction demeureront très lourdes tout au long de la présente décennie, surtout si le premier doit soutenir une Force mobile plus nombreuse. Ces groupes auront besoin de nouveaux hélicoptères et d'aéronefs d'instruction.

Le Sous-comité recommande que les Forces canadiennes effectuent un exercice des capacités de défense, y compris les capacités de transport aérien, dans le Nord et les régions côtières frontalières. Il recommande en outre que l'on remédie le plus tôt possible à toute faiblesse que révélerait un tel exercice.

Le ministère de la Défense nationale doit également maintenir et renforcer, au besoin, le transport de ses troupes par avion vers le Nord et les régions côtières frontalières. L'activité commerciale, telle que l'exploration et la production pétrolières, pourrait augmenter substantiellement dans ces régions et les Forces canadiennes doivent pouvoir préserver la souveraineté du Canada pendant la durée de ce travail. Les forces armées pourraient aussi assurer, dans le Nord et les régions côtières, la défense des bases «forward air» de NORAD, et la protection des installations commerciales, scientifiques et autres du Canada. Les Forces canadiennes doivent disposer de l'équipement nécessaire pour transporter par avion une brigade de troupes vers tout endroit du Nord ou de la côte susceptible d'être exposé à des troubles ou à une interférence ou incursion étrangère.

On s'attend également à ce que les exigences imposées au Groupe aérien maritime soient particulièrement lourdes pendant la présente décennie. L'une des exigences principales en matière d'équipement est de remplacer les 20 aéronefs de patrouille de moyenne portée Tracker, puisqu'ils sont maintenant désuets et servent principalement à la surveillance de la pêche. Il faudrait également se procurer des aéronefs de patrouille à longue portée supplémentaires, en plus des 18 Auroras actuels.

On s'attend également à ce que les exigences imposées au Groupe aérien maritime soient particulièrement lourdes pendant la présente décennie. L'une des exigences principales en matière d'équipement est de remplacer les 20 aéronefs de patrouille de moyenne portée Tracker, puisqu'ils sont maintenant désuets et servent principalement à la surveillance de la pêche. Il faudrait également se procurer des aéronefs de patrouille à longue portée supplémentaires, en plus des 18 Auroras actuels.

Unis ont renouvelé leur accord pour cinq ans le 11 mars 1981, et il se peut qu'ils fassent de lourds investissements pour la défense aérospatiale d'ici la fin du siècle. Le Canada, en particulier, procède actuellement à l'achat du nouvel aéronef de combat CF-18 et à la construction de deux nouveaux centres de contrôle des opérations régionales (CCOR). Il pourrait également décider, de concert avec les États-Unis, de réorganiser la ligne Pinetree et d'améliorer d'autres systèmes de radar. Le Canada affecte déjà un nombre restreint d'hommes à la conduite des aéronefs AWACS (système aéroporté d'alerte et de contrôle) et pourrait décider de participer au déploiement de dispositifs de surveillance basés dans l'espace et d'autres systèmes perfectionnés analogues.

Europe. Le Commandement aérien comprend actuellement six organismes principaux: le Groupe aérien de défense, dont le rôle est de fournir les forces de défense aérienne prêtes au combat nécessaires pour faire respecter la souveraineté du Canada dans l'espace aérien national et pour répondre aux engagements du Canada en matière de défense continentale en vertu de la convention de NORAD; le Dixième groupe aérien tactique, qui doit fournir la mobilité et le soutien aérien dont ont besoin les forces terrestres canadiennes; le Groupe aérien maritime, qui est chargé de fournir des forces aériennes maritimes prêtes au combat que le commandant du Commandement maritime utilise à des fins opérationnelles; le Groupe de transport aérien qui fournit à la Force régulière un transport aérien efficace sur le plan opérationnel; le 14^e Groupe d'instruction; le Groupe de réserve aérienne, qui soutient la Force régulière au niveau opérationnel et par le renfort des bases et des unités. Le Commandement aérien joue également un rôle dans le domaine du repérage et du sauvetage.

Pour ce qui est du personnel de la Force régulière, le Commandement aérien est le commandement le plus important des Forces canadiennes. Il compte 22 000 membres de la Force régulière, plus 1 000 membres de la Réserve et un élément de soutien de 7 000 civils.

La pénurie actuelle de membres de la Force régulière, par comparaison aux besoins reconnus, s'élève à environ 1 500 hommes. Les deux catégories les plus particulièrement touchées sont les pilotes et les techniciens en aviation.

Les exigences en effectifs du Commandement aérien sont fortement influencées par l'équipement disponible. La composition du commandement varie à mesure que les anciens aéronefs et l'équipement vétuste sont progressivement retirés et remplacés par de nouveaux systèmes tels que l'aéronef de patrouille à longue portée Aurora. Un programme majeur est actuellement en cours en vue de doter le Commandement aérien de 84 intercepteurs Hornet CF-18 pour le Canada, en plus de 54 pour l'Europe. On pourrait également entreprendre d'autres projets au cours de la présente décennie afin de moderniser les systèmes de radar, d'acquiescer des aéronefs supplémentaires pour le transport, l'entraînement et la patrouille de moyenne portée, de remplacer certains hélicoptères tactiques et ASW, et d'améliorer de façon générale nos armes aériennes.

L'engagement envers NORAD pourrait devenir crucial pour le Canada, entraînant de nouvelles exigences pour le Groupe de défense aérienne. NORAD est devenu le «Commandement de défense aérospatiale de l'Amérique du Nord», puisqu'il joue dorénavant un rôle d'alerte en cas d'attaque nucléaire et qu'il peut déceler et suivre des véhicules spatiaux, de

ment maritime reflète l'incertitude évidente du gouvernement à l'égard des engagements maritimes actuels, et l'incapacité de maintenir la crédibilité de la flotte grâce à l'addition de nouveaux navires consacrés à des objectifs réalisables.

D'ici la fin des années 1980, la flotte sera plus ou moins dans le même état qu'actuellement. Le gouvernement a entrepris l'acquisition de six nouvelles frégates de patrouille et a révélé qu'il acquerra éventuellement d'autres navires, mais le programme des frégates est déjà retardé. Il est peu probable que le premier des nouveaux navires soit terminé avant la fin de 1987, soit deux ans plus tard que prévu. Entre-temps, la flotte actuelle prend de l'âge. Quatre-vingt-dix pour cent des navires actuels ne pourront rester opérationnels en 1990 que s'ils subissent d'ici là des travaux de rénovation.

Si la surveillance du Nord doit continuer de faire partie des responsabilités du Commandement maritime, par exemple, il faudrait alors augmenter sa capacité en brise-glaces. Si la guerre anti-sous-marine continue d'être une mission, le gouvernement devrait déterminer les rôles ASW qui sont réalistes sur le plan technique et financier pour le Canada. Si le Commandement maritime continue d'assurer la protection des pêches, il faudrait évaluer soigneusement cette tâche immense, et construire des navires appropriés pour la mener à bien de façon convenable.

Le Sous-comité recommande, comme mesure initiale, de réétudier et d'éclaircir les rôles et les exigences du Commandement maritime. L'effectif de ce commandement ne devrait pas être augmenté tant qu'il ne disposera pas de nouveaux navires et de nouveaux équipements. L'objectif immédiat serait de combler les pénuries actuelles en répondant aux besoins reconnus.

Le Sous-comité recommande en outre l'intégration des opérations navales du Commandement maritime et des autres organismes qui utilisent des navires, tels que le ministère des Pêches et des Océans, le ministère des Transports (Garde côtière) et la Gendarmerie royale du Canada. Il recommande également d'élaborer des plans pour l'intégration totale des opérations navales canadiennes en période d'hostilités.

Le Commandement aérien

Le Commandement aérien est chargé d'assurer la défense aérienne du Canada et de soutenir le Commandement maritime et la Force mobile. Il fournit également les forces aériennes prêtes au combat, le personnel et l'entraînement nécessaires au premier Groupe aérien du Canada en

Le Commandement maritime est chargé de missions de surveillance pour identifier et suivre tout mouvement de menace navale aérienne, de surface et sous-marine; de participer à la protection des voies maritimes de communication avec l'Europe; de contribuer à la surveillance du Nord canadien; d'aider à la protection des pêches; et de participer, de concert avec les États-Unis, au maintien d'un système de surveillance sous-marine en Amérique septentrionale. Il compte 8 700 membres de la Force régulière, 2 900 des effectifs de la Réserve et 6 700 civils. Sa flotte de contre-torpilleurs dispose de huit escorteurs, huit autres équipés d'hélicoptères, et quatre BDH 280. Il dispose aussi de trois navires de ravitaillement, six vaisseaux d'entraînement, trois sous-marins, un sous-marin de plongée à grande profondeur et trois escorteurs en réserve.

Le Commandement maritime semble disposer d'un effectif inférieur d'environ 1 000 hommes et femmes aux besoins actuellement reconnus.⁴ Même sur le plan de l'effectif autorisé pour 1980-1981, il souffre d'une pénurie de plus de 550 militaires entraînés, y compris 91 officiers de la force navale, 110 mécaniciens de la marine et 374 marins. Plus de 100 réservistes de catégorie «C» servent au sein du Commandement maritime à l'heure actuelle.

Au sujet de l'état de la flotte, un ex-commandant du Commandement maritime a affirmé devant le sous-comité que «des 23 contre-torpilleurs que possède la marine canadienne, quatre seulement sont en mesure de s'engager dans une guerre moderne. Pour être franc, il ne faudrait pas mettre à la mer les 19 autres dans un cas semblable, car ils seraient tout simplement incapables de se défendre contre les missiles aériens ou les sous-marins».

Un autre témoin a noté que le Canada ne possède actuellement aucun dragueur de mines. La flotte dispose de moyens très limités pour identifier et suivre les mouvements de menace contre le Canada, de moyens relatifs pour protéger les voies maritimes de communication, quoique ceux-ci soient affaiblis parce que les mines ennemies pourraient priver ses navires de bases ou de mobilité; de capacités minimales dans le Nord canadien; de navires trop gros pour la protection des pêches et, probablement, d'un rôle très limité dans la surveillance sous-marine. L'état actuel du Commande-

⁴ Il s'agit des besoins que le gouvernement lui-même reconnaît, c'est-à-dire une partie du besoin global de 83 400 membres pour l'ensemble des forces armées. De même que pour la Force mobile et tous les autres commandements militaires, ce chiffre n'est qu'une estimation, puisqu'on n'a pas reçu de données non-classifiées sur les pénuries d'exigences reconnues réparties par commandement.

Les capacités globales de la Force mobile dépendront largement de l'utilisation de la Réserve. On pourrait lui attribuer des responsabilités majeures pour la défense territoriale et le renforcement si elle était convenablement équipée, entraînée et organisée. Par exemple, la Milice pourrait servir à la protection des installations essentielles dans tout le Canada, de même qu'au renforcement des Forces canadiennes en Europe en temps de guerre (par unité plutôt que par individu).

On pourrait créer une nouvelle Force de réserve permanente, composée, par exemple, de 2 000 à 3 000 membres recrutés dans les cadres d'unités qu'on pourrait convoquer pour environ 6 mois à tour de rôle. L'une de ses tâches principales serait d'assurer une présence canadienne efficace dans le Nord. La Réserve supplémentaire pourrait être améliorée et transformée en une source principale de personnel d'appoint et de renfort pour les formations régulières. On pourrait également considérer la création d'une nouvelle réserve prête à servir aux mêmes fins.

Le sous-comité est d'avis que la Milice a davantage besoin de tâches précises, d'équipement et d'autres ressources que de main-d'oeuvre supplémentaire. S'il faut plus de troupes de réserve pour dépasser les niveaux autorisés en temps de guerre, il serait alors plus convenable de créer de nouvelles formations comme nous l'avons mentionné ci-dessus ou d'augmenter la Réserve supplémentaire. Son effectif pourrait atteindre 25 000 militaires, par exemple, de façon à utiliser davantage les anciens militaires entraînés qui sont retournés depuis à la vie civile. Une telle augmentation pourrait se faire à un coût minime et contribuerait à assurer aux Forces canadiennes un effectif supplémentaire, supérieur à l'effectif de 108 000 militaires autorisés en temps de guerre, pour couvrir les besoins imprévus et permettre un niveau satisfaisant de renfort.

Le Sous-comité recommande une refonte complète de la Milice et de la Réserve supplémentaire et leur affectation à des tâches précises adaptées à leurs caractéristiques. Il faudrait reconnaître l'importance des régiments de la Milice et des autres unités, et veiller à ce que la Milice soit utilisée principalement par unités, de façon à relever le moral des membres et à garantir que la plus grande partie de ses 16 000 membres puissent être utiles en cas d'urgence. Il faudrait également mettre en oeuvre un programme majeur de rééquipement pour la Milice. Les membres de la Réserve supplémentaire devraient recevoir une formation minimale et disposer d'un plan de mobilisation. Le gouvernement devrait aussi envisager la mise sur pied de nouvelles formations de Réserve, comme une petite force de réserve permanente, principalement pour la défense territoriale dans le Nord et ailleurs, et une réserve prête à servir qui apporterait rapidement des renforts aux forces canadiennes outre-mer.

Ce qui suppose que les 2 400 hommes de renfort à l'Europe qui relèvent actuellement de la Force mobile, seraient mutés en Allemagne et que 2 400 nouveaux militaires réguliers les remplaceraient au Canada.

Une telle augmentation du Commandement de la Force mobile permettrait en outre d'accroître la capacité de roulement des troupes canadiennes outre-mer. Le Commandement de la Force mobile devrait disposer à l'avenir d'un effectif total d'environ 22 500 membres pour les raisons suivantes:

A. Si l'effectif du quatrième Groupe-brigade mécanisé atteint 7 600 hommes, selon les recommandations précédentes, la Force mobile aura alors besoin d'environ 15 200 postes pour fins de roulement (pour permettre aux unités de passer quatre ans au Canada après chaque affectation de deux ans en Europe).

B. Le Canada continuera fort probablement la contribution au maintien de la paix qu'il a apportée au cours des dix dernières années; c'est donc dire que 600 des 2 000 hommes de la Force mobile seront déployés outre-mer dans de telles missions. On pourrait retirer un bataillon si l'opération de Chypre prend fin dans un proche avenir. Cependant, on peut présumer sans risque d'erreur que le Canada acceptera d'autres responsabilités en cette matière et que notre contribution dans ce domaine restera la même ou augmentera.

C. La Force mobile devrait être dotée de 1 200 à 4 000 postes supplémentaires pour le roulement des unités chargées du maintien de la paix.

D. Le Commandement de la Force mobile doit également maintenir un complexe de bases permanentes au Canada. Il emploie à cette fin environ de 3 000 à 4 000 membres spécialisés du personnel de soutien qui ne sont habituellement pas envoyés à l'extérieur du Canada pour relever les membres des unités opérationnelles.

E. Compte tenu du roulement, les besoins totaux en effectifs de la Force mobile sont donc la somme des chiffres susmentionnés, soit au moins 20 000, peut-être même 25 200 postes.

Il faut tenir compte que la question du roulement influe sur la suggestion qu'on fait parfois d'échanger simplement l'engagement du GCCTAM contre le renfort des effectifs en Europe centrale, c'est-à-dire d'abandonner le GCCTAM, mais d'envoyer ses 4 000 hommes au quatrième Groupe-brigade mécanisé en Allemagne. La force mobile aurait quand même besoin de près de 22 500 postes si cela se produisait, en raison des exigences de roulement, et d'autres besoins établis.

Forces canadiennes au cours des cinq dernières années, mais la majorité n'a reçu aucun entraînement militaire depuis lors et il est probable que certains seraient inaptes au service pour des raisons physiques ou autres. Le ministère de la Défense a l'intention de s'occuper de la Réserve supplémentaire, mais actuellement, il n'existe aucune méthode précise pour mobiliser cette réserve lors de l'éclatement des hostilités, et il est douteux qu'elle puisse apporter une contribution valable à la réalisation des effectifs autorisés en temps de guerre.

En plus de disposer de suffisamment de membres de la Force régulière et de la Réserve pour répondre à ses exigences actuelles autorisées en temps de guerre, la Force mobile doit pouvoir faire appel à un certain excédent de main-d'oeuvre entraînée pour fins de renfort. Cette main-d'oeuvre pourrait s'avérer nécessaire si une guerre en Europe se prolongeait au-delà du stade initial d'environ une semaine. Ces renforts pourraient être fournis par les unités de la Milice, par la Réserve supplémentaire ou par de nouvelles formations de réserve telles qu'une force de réserve permanente ou une réserve toujours prête à servir. On pourrait améliorer les possibilités actuelles si le ministère de la Défense nationale adopte un nouveau programme de développement destiné à rajeunir les forces de réserve, en exigeant que les membres de la Force régulière s'engagent dans la Réserve pour une période déterminée lorsqu'ils sont libérés de leurs unités. On pourrait également dresser une liste des membres entraînés dans les diverses professions, afin qu'on puisse les appeler si l'on craint l'éclatement d'un conflit majeur.

La Force mobile dans les années 1980

À la lumière des considérations exposées dans les sections précédentes du présent chapitre,

Le Sous-comité recommande que l'élément de la Force régulière du Commandement de la Force mobile soit augmenté de la façon suivante:

FORCE MOBILE : FORCE RÉGULIÈRE

Augmentation de 1981 à 1985	16 000
Effectifs actuels	2 500
Compensation de la présente pénurie	18 500
TOTAL 1985	22 500
Augmentation de 1985 à 1987	4 000
Pour couvrir les fonctions internes du GCCTAM et les besoins supplémentaires de roulement d'une force armée plus nombreuse en Europe	22 500
TOTAL 1987	26 500

Le sous-comité a effectué une étude relativement limitée de la Milice et des autres forces de réserve parce qu'il se préoccupait davantage dans ce premier rapport, de la main-d'œuvre des forces armées dans leur ensemble. En outre, le sous-comité savait que le Comité permanent des affaires étrangères et de la défense nationale de la Chambre des Communes effectuait une analyse en profondeur de la Réserve et il ne voulait pas faire double emploi dans ce domaine. Toutefois, le témoignage présenté au sous-comité sur cette question était suffisant pour le convaincre que les forces de réserve connaissent de très graves problèmes qui leur permettent difficilement de contribuer comme elles le devraient à l'efficacité globale des forces armées.

On a mentionné que le gouvernement et les officiers militaires supérieurs font preuve de très peu de considération envers les forces de la Réserve et ne savent pas très bien ce qu'elles en feraient en cas de crise. Il n'existe aucun plan de réaction immédiate pour préciser ce que les diverses unités militaires, y compris la Réserve, devraient faire en cas d'urgence, a déclaré un témoin; en conséquence, la Réserve manque de buts précis et son moral est au plus bas. Cette situation est aggravée par les pénuries d'équipement, d'installations et de ressources pour l'entraînement, et par un éventail d'autres problèmes, y compris le roulement élevé du personnel, un budget très insuffisant et une tendance à assujettir la Réserve aux exigences de la Force régulière.

Dans la mesure où la Milice est particulièrement concernée, l'impression générale transmise au sous-comité fut celle d'une organisation incertaine quant à son rôle et souffrant de lacunes graves en matière d'équipement et de formation. Les miliciens se sont plaints que leur force n'a pas d'objectifs clairs adaptés à son caractère et à ses traditions, et ils ont soutenu qu'elle est maintenant devenue une simple source de main-d'œuvre qualifiée pour la Force régulière. Ils craignent que le but véritable de la Milice aujourd'hui soit d'être prête à fournir quelques centaines de militaires entraînés en temps de crise.

Si tel est le cas, la Milice ne pourra pas contribuer comme elle le devrait à la réalisation de l'effectif autorisé en temps de guerre, si une crise éclate. Un article publié dans le numéro d'hiver 1978-79 du *Canadian Defence Quarterly* démontre que, des 5 817 fantassins que comptait la Milice à cette époque, 647 seulement seraient disponibles pour renforcer la Force régulière. Le reste se compose de recrues, étudiants, femmes, personnes mineures, d'incapables ou de gens qui ont des fonctions essentielles. La Réserve supplémentaire, pour sa part, est simplement une liste de noms des anciens membres de la Force régulière ou de la Réserve qui se sont déclarés prêts à servir en cas de crise. La plupart ont servi dans les

Effectifs autorisés en temps de guerre — renouvellement de la Réserve

Un autre problème crucial auquel la Force mobile fait face est la possibilité d'atteindre, en cas de crise, l'effectif autorisé en temps de guerre. Comme nous l'avons indiqué dans les sections précédentes, il faudrait pour ce faire avoir recours à la Milice et à une partie de la Réserve supplémentaire (voir le tableau ci-dessous, qui établit une comparaison entre la Force régulière et la Réserve du Canada et celles des autres alliés de l'OTAN).

LES FORCES RÉGULIÈRES ET LES FORCES DE RÉSERVE DU CANADA ET DES AUTRES PAYS DE L'OTAN (1979, en milliers de personnes)

Forces d'hommes en pourcentage de 18 à 45 ans	Estimation Forces para-réservistes militaires	Grèce	Turquie	Norvège	France	État-Unis	Belgique	Allemagne	Pays-Bas	Portugal	Italie	Danemark	Grande-Bretagne	Canada	Luxembourg
Forces		145,0	470,0	20,0	326,8	750,8	62,3	335,2	75,0	37,0	254,0	21,4	163,7	29,3	0,7
total régulier		17,0	45,0	9,0	70,3	103,7	4,4	36,5	16,9	14,0	42,0	6,1	72,9	14,2	—
Air		22,6	51,0	10,0	103,7	563,0	20,1	106,0	19,0	9,5	69,0	7,2	86,3	36,5	—
lière régulier		184,6	566,0	39,0	509,3	2,022,0	86,8	495,0	114,8	60,5	365,0	34,7	322,9	80,0	0,7
45 ans		10,6	6,7	5,0	4,7	4,5	4,5	3,9	3,8	3,7	3,3	3,3	3,0	1,5	0,9
de 18 à		290,0	425,0	245,0	350,0	818,7	54,4	755,0	171,0	—	738,0	154,3	257,6	19,1	—
exprimés		129,0	120,0	—	85,4	—	—	20,0	8,2	31,9	196,5	—	—	—	0,4
para-réservistes militaires															

Ces chiffres sont extraits de «*The Military Balance 1979-1980*», dont la dernière édition citait des statistiques distinctes pour les militaires en service terrestre maritime ou aérien et aussi la proportion sous les armes de la population âgée de 18 à 45 ans. Les chiffres connus de toutes les forces régulières en 1981 sont à peu près les mêmes.

ou rechercher d'autres engagements envers l'OTAN pour ces 4 000 hommes.

Des doutes ont surgi quant à la viabilité militaire de la force en raison des craintes qu'une attaque des Soviétiques contre la Norvège soit massive et déclenchée presque sans préavis. L'un des éléments du GCCTAM consiste en unités transportables par air et parachutables et a de bonnes chances d'atteindre ses positions avant que les forces soviétiques ne puissent les occuper. Le reste serait envoyé au nord de la Norvège par voie de mer et il est fort douteux qu'il atteindra à temps le nord de la Norvège et ses stations de combat.

En outre, l'un des groupes de bataillons du GCCTAM représente également la contribution canadienne à la force mobile du CAF (Commandement allié de l'Europe). Ce groupe de bataillons est stationné au Canada comme le reste du GCCTAM, mais serait envoyé au Danemark par avion si les forces du Pacte de Varsovie attaquaient le Danemark avant la Norvège. Toutefois, il serait retiré du Danemark et transféré au nord de la Norvège avec le reste du GCCTAM si les Soviétiques attaquent par la suite le nord de la Norvège et si le GCCTAM peut se rendre dans la zone de combat.

Les engagements du GCCTAM et de la force mobile du CAF ont une importance politique substantielle puisqu'ils expriment la volonté du Canada de défendre deux alliés importants de l'OTAN, et que la Norvège et le Danemark soulèveraient probablement de vives objections si le gouvernement canadien faisait mine de les retirer. Le Commandant suprême des forces alliées de l'Europe (SACEUR) et les autres puissances de l'OTAN devraient aussi être consultés sur cette question et s'opposeraient presque certainement à tout changement, à moins qu'on ne puisse répondre aux besoins de la Norvège et du Danemark et établir pour le GCCTAM de nouvelles missions relatives à l'OTAN, lesquelles renforceraient de façon importante les défenses alliées.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement canadien entreprenne le plus tôt possible, de concert avec le SACEUR et nos alliés de l'OTAN, une étude des engagements du GCCTAM, afin de déterminer s'ils représentent l'utilisation optimale de l'effectif et des ressources militaires limitées du Canada.

Troupes régulières disponibles au Canada

Le Canada dispose d'une très faible réserve de troupes de combat régulières entraînées. Elle comprend les 2 400 hommes de renfort et les 4 000 membres du GCTAM, qui sont affectés à des tâches multiples, c'est-à-dire qui sont désignés pour être envoyés outre-mer en cas d'urgence même s'ils ont des fonctions au Canada.

Selon un témoignage rendu devant le sous-comité, si les troupes de renfort étaient envoyées en Europe, pour la durée d'une crise ou de façon permanente, seulement de 6 000 à 7 000 hommes de combat entraînés resteraient au Canada. Si le GCCTAM était envoyé au nord de la Norvège en même temps, l'effectif retenu au pays ne compterait plus que deux groupes de bataillons composés d'un total de 2 000 à 3 000 hommes.

Ce seraient là les seules troupes de combat dont le gouvernement serait sûr de disposer au Canada pour défendre notre territoire en cas de crise. Elles auraient la principale responsabilité de défendre les côtes et le nord du Canada, de protéger les installations essentielles dans l'ensemble du pays et d'apporter leur aide aux autorités civiles.

Cependant, chacune de ces tâches pourrait exiger plusieurs milliers de militaires entraînées. Par exemple, l'utilisation des forces armées pour maintenir la sécurité interne et assister les autorités civiles a plusieurs antécédents au Canada. Le nombre de troupes nécessaires à cette seule fin peut être très élevé; par exemple, la crise d'octobre de 1970 a exigé environ 10 000 hommes et les Jeux Olympiques d'été, environ 16 000. La plupart des troupes utilisées à ces fins doivent être prêts au combat et provenir des Forces régulières plutôt que des Réserves, puisque le professionnalisme et une formation poussée sont essentiels dans le travail de sécurité interne.

Le Sous-comité recommande que le Commandement de la Force mobile dispose de suffisamment de troupes régulières disponibles en toutes circonstances pour remplir les missions canadiennes qui sont actuellement assignées aux troupes de renfort européen et au GCCTAM. Il faudrait augmenter l'effectif de la Force mobile de 6 400 membres de la Force régulière, dont 2 400 seraient transférés en Europe d'ici 1985, selon les recommandations précédentes du Sous-comité.

L'avenir des engagements du GCCTAM

À la suite des témoignages portant sur certains problèmes de transport et autres problèmes militaires auxquels le GCCTAM fait face, le sous-comité se demande si le Canada devrait tenter d'améliorer la force actuelle

³ L'évaluation à 2 500 de la pénurie présente n'est qu'approximative, puisqu'on ne dispose pas de données non classifiées sur les besoins reconnus des commandements ou les nombres de réservistes de catégorie «C» dans chaque commandement. Toutefois, la marge d'erreur n'est probablement pas très grande, puisqu'on dispose de chiffres globaux sur les exigences reconnues et les réservistes de catégorie «C».

Le Commandement de la Force mobile a besoin d'environ 2 500 membres réguliers supplémentaires pour répondre aux exigences que le gouvernement lui-même reconnaît. Il devrait disposer actuellement de 1 300 soldats entraînés supplémentaires, et en aura besoin d'environ 1 200 de plus à mesure que le gouvernement met en œuvre les plans actuels d'augmentation de la Force régulière afin d'atteindre 83 400 hommes et femmes.³

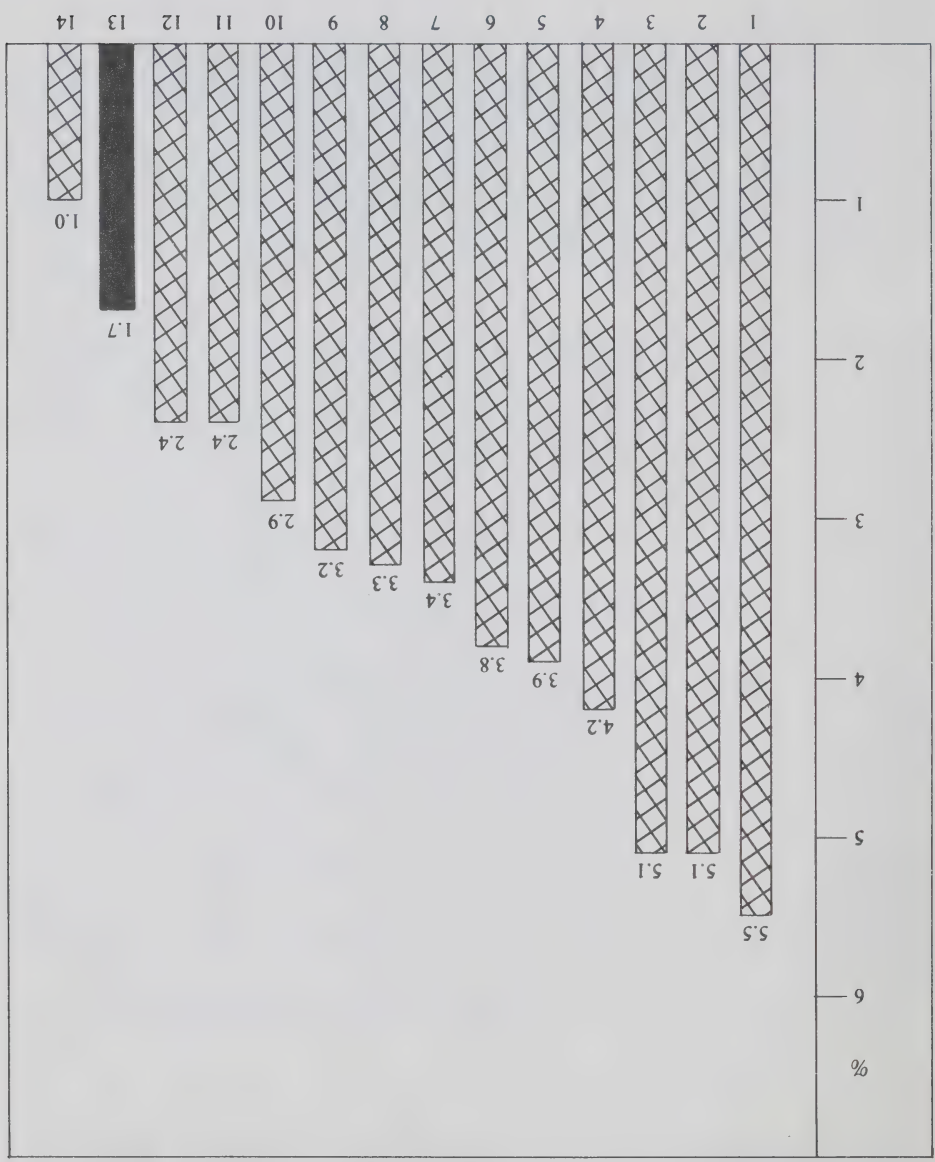
L'effectif actif de la Force mobile est actuellement d'environ 16 000 réguliers et 16 000 de miliciens, soutenus par 4 600 civils. Comme les autres commandements militaires, la Force mobile pourrait également utiliser, dans une certaine mesure, les 14 000 hommes et femmes de la Réserve supplémentaire.

Le Commandement de la Force mobile est responsable de la majorité des forces terrestres du Canada. Il est chargé également de fournir des troupes pour augmenter et renforcer le quatrième Groupe-brigade mécanisée du Canada en Allemagne; de maintenir le GCCTAM pour le déploiement en Europe dans le cadre de la force mobile du CAE (Commandement allié en Europe); de fournir des troupes aux forces du maintien de la paix à Chypre, au Moyen-Orient et ailleurs. Il est responsable de la défense terrestre du territoire canadien; il remplit des fonctions reliées à la protection du Canada, y compris l'aide aux autorités civiles; et il contribue au développement national par des activités telles que la cartographie, la construction de ponts et de terrains d'aviation dans le Nord. Le quatrième Groupe-brigade mécanisée en Allemagne est le seul élément majeur de combat terrestre des Forces canadiennes qui ne relève pas du Commandement de la Force mobile.

Le Commandement de la Force mobile

Le Sous-comité recommande une augmentation des troupes canadiennes en Europe, pour atteindre d'abord 7 800, puis environ 10 000. La date-cible pour le transfert en Europe de 2 400 hommes de renfort terrestre en Europe centrale serait 1985, et l'augmentation supplémentaire aurait lieu en 1987.

BUDGET DE DÉFENSE DES PAYS DE L'OTAN EXPRIMÉS EN POURCENTAGE DU PRODUIT NATIONAL BRUT



N.B. Ces chiffres proviennent de deux publications de l'Institut international des études stratégiques: «The Military Balance 1981-1982». Tous les chiffres datent de 1980. L'Islande ne fait pas partie de ce tableau parce qu'elle ne possède aucune force armée.

1. États-Unis 2. Royaume-Uni 3. Grèce 4. Turquie 5. France 6. Portugal
7. Pays-Bas 8. Allemagne 9. Belgique 10. Norvège 11. Italie 12. Danemark
13. Canada 14. Luxembourg

pays devrait montrer qu'il est déterminé à apporter une contribution vraiment solide aux défenses alliées et prêt à investir les ressources nécessaires.

L'augmentation des Forces canadiennes en Europe jusqu'à concurrence de 10 000 militaires ne modifierait pas de façon importante l'équilibre militaire Est-Ouest en Europe. Toutefois, l'augmentation de la capacité militaire canadienne en Europe serait plus valable que les simples données sur la main-d'œuvre semblent indiquer, surtout si le Groupe-brigade était équipé d'un ensemble puissant d'armes modernes. L'OTAN disposerait d'une formation militaire forte et équilibrée capable d'action soutenue, plutôt que d'un corps dont l'effectif est incomplet et qui ne suffit pas à sa tâche actuelle. Les commandants militaires alliés ne considéreraient certainement pas comme négligeable une telle amélioration.

En outre, l'augmentation des troupes canadiennes serait une preuve très claire de la volonté du Canada de partager pleinement le fardeau de la défense alliée. Cette mesure encouragerait les autres membres de l'alliance à maintenir et à renforcer leurs propres efforts en matière de défense et à améliorerait par le fait même la cohérence et la force collective de l'Ouest. Elle éliminerait également certaines critiques dont le Canada fait actuellement l'objet parce qu'il consacre moins de 2 pour cent de son produit national brut à la défense. Comme l'indique le tableau ci-dessous, tous les alliés de l'OTAN, à l'exception du Canada, de l'Islande et du Luxembourg, consacrent plus de 2 pour cent de leur produit national brut à la défense. La plupart dépensent de 3 à 5,5 pour cent et le Canada vient au treizième rang pour ce qui est des efforts en matière de défense.

Le maintien d'une force efficace et bien équipée en Europe renforcerait également l'impression qu'ont nos alliés de la bonne foi du Canada. Il permettrait à notre pays d'avoir plus de poids dans les consultations entre les alliés de l'OTAN et entre l'Est et l'Ouest. Cela pourrait renforcer l'influence du Canada lorsqu'il demande de nouvelles initiatives relatives au contrôle des armements et au désarmement, tout en nous apportant des avantages dans les négociations vitales entre les alliés sur des questions telles que le commerce et l'énergie.

L'augmentation de la Force canadienne en Europe permettrait en outre d'asseoir l'ensemble de nos efforts en matière de défense sur une base beaucoup plus solide et axée sur le combat. Ainsi, le Groupe-brigade stationné en Allemagne serait grandement renforcé, et le Commandement de la Force mobile pourrait fournir davantage d'unités de remplacement entraînées pour satisfaire les exigences du roulement. Cette question est traitée plus en détail dans le prochain chapitre qui traite du Commandement de la Force mobile.

considère cette mesure comme une première étape essentielle en vue de retremper la contribution du Canada à l'OTAN.

Une deuxième question importante au sujet des Forces canadiennes en Europe concerne leur viabilité militaire, même après l'envoi de renforts. Le quatrième Groupe-brigade mécanisé du Canada joue un rôle de «réserve stratégique» pour soutenir les forces alliées sur le front central, mais selon les témoins, il lui manque les éléments nécessaires. Il devrait disposer d'éléments essentiels sur le champ de bataille, ont-ils soutenu, soit d'un bataillon d'infanterie supplémentaire et d'un plus grand nombre de tanks, d'artillerie, de signaux et d'autres unités si l'on veut qu'il constitue une force de combat équilibrée et efficace. Ces témoins étaient partisans d'un Groupe-brigade comptant environ 7 600 soldats en temps de paix, en plus d'un groupe aérien de soutien à peu près équivalent au niveau actuel. Pour atteindre cet objectif, il faudrait augmenter les Forces canadiennes en Europe jusqu'à ce qu'elles comptent environ 10 000 hommes et femmes. Cela représenterait un changement important dans la politique étrangère et militaire du Canada.

Une telle mesure signifierait que le Canada a jugé nécessaire de réévaluer les relations Est-Ouest depuis qu'il a diminué les troupes en Europe en 1969, et aussi qu'il a conclu que la présente situation exige de nouveaux efforts dans le domaine de la défense. Elle indiquerait que le Canada est déçu du peu de progrès en vue d'un véritable rapprochement en Europe.

La détente s'est gravement affaiblie au cours des dernières années en raison de l'augmentation continue et sans précédent de la puissance militaire soviétique, de l'expansionnisme et de l'opportunisme soviétiques en Afrique et ailleurs, de l'invasion et de l'occupation de l'Afghanistan par l'Union soviétique, et de craintes à l'égard d'un intérêt soviétique croissant dans le Golfe Persique, principale source d'approvisionnement en pétrole pour l'Ouest. La situation en Pologne oblige également les puissances de l'Ouest à maintenir des défenses appropriées, puisqu'elle pourrait entraîner d'autres soulèvements en Europe de l'Est, l'utilisation de l'armée pour y mater des troubles internes et la menace d'un conflit Est-Ouest.

Le sous-comité croit qu'un rapprochement réel entre l'Est et l'Ouest constitue au mieux une perspective à long terme et qu'en conséquence, le Canada et les autres pays de l'OTAN doivent apporter l'attention voulue aux aspects militaires de la sécurité de façon à préserver un équilibre satisfaisant. Ils doivent renforcer leurs forces armées, où c'est nécessaire pour assurer la stabilité internationale et encourager le contrôle des armements et autres négociations. Le Canada devrait assumer pleinement ses responsabilités dans ce processus, en commençant par la transformation de la Force canadienne en Europe en une formation militaire plus viable. Notre

Le Sous-comité recommande d'entreprendre dans les plus brefs délais un exercice de l'OTAN, y compris une opération de renfort. Il

L'envoi de renforts apparaît comme une perspective incertaine à l'heure présente. Il pourrait s'avérer complètement irréalisable en diverses circonstances.

Le Canada n'a jamais mis complètement à l'essai l'opération de renfort. Les Forces canadiennes n'ont jamais reçu l'autorisation d'assembler 400 hommes et de les envoyer en Allemagne par avion en quelques jours. Il est évident qu'il faudrait disposer d'aéronefs à très bref délai et que les bases canadiennes à Lahr ou ailleurs en Europe devraient faire face à un afflux massif d'arrivées.

augmenter ses troupes en Europe.

extrême et conduire à une action militaire avant que le Canada ne puisse de telles crises pourraient vraisemblablement s'intensifier avec une rapidité de telles crises pour intervenir. Par contre, en dépit des meilleurs efforts de l'Ouest, d'augmenter ses troupes par peur de donner à l'Union soviétique un pré-autre Etat du Pacte de Varsovie, l'Ouest pourrait décider de s'abstenir ment intérieur dans la République démocratique d'Allemagne ou dans tout les conséquences seraient déstabilisatrices. D'autre part, en cas de soulèvement sur les droits de l'Ouest, plutôt que des mouvements de troupes dont nouvelle crise à Berlin pourrait exiger du calme et une insistance déterminée à réaliser à cause du danger que l'Union soviétique interprète cette manœuvre comme une provocation ou une interférence. Par exemple, une Dans d'autres situations de crise, l'envoi de renforts pourrait être difficile à réaliser à cause du danger que l'Union soviétique interprète cette

constituer une unité autonome.

Le sous-comité s'est rendu compte avec inquiétude qu'il pourrait être impossible d'envoyer des renforts, faute de temps. Par exemple, un conflit entre l'OTAN et les nations du Pacte de Varsovie pourrait commencer au cours de la suppression d'un soulèvement en Europe de l'Est, si les forces aériennes soviétiques poursuivaient des unités aériennes dissidentes se dirigeant vers l'Ouest. Cette situation pourrait entraîner des attaques sur les terrains d'aviation de l'OTAN, puis une guerre qui s'intensifierait rapidement. Les terrains d'aviation canadiens en Europe pourraient être bombardés, pendant que les vols canadiens à destination de l'Allemagne seraient interceptés. Les mouvements de renfort pourraient être interrompus et le quatrième Groupe-brigade mécanisé du Canada pourrait avoir à se lancer dans l'action sans les 2 400 hommes supplémentaires dont il a besoin pour

ou se produise dans le genre d'atmosphère politique qui rendrait difficile l'augmentation du nombre de troupes ou l'état d'alerte sans aggraver une situation délicate. Certains témoignages ont convaincu le sous-comité que l'envoi de renforts est une proposition douteuse.

Effectifs des commandements et des autres secteurs

Les Forces canadiennes en Europe

Les Forces canadiennes en Europe sont le seul commandement principal situé outre-mer. Son effectif total en temps de paix consiste en 5 400 membres de la Force régulière, dont 3 200 membres du quatrième Groupe-brigade mécanisé et 2 200 membres répartis entre le premier Groupe-aérien du Canada, le quartier général des FCB et le personnel de soutien.² Les renforts de l'élément terrestre, qui permettraient aux unités de disposer de l'effectif promis en période de crise précédant l'ouverture des hostilités, apporteraient 2 400 soldats supplémentaires au commandement et lui permettraient ainsi d'atteindre son effectif total de 7 800 membres. Le commandement dispose actuellement d'un personnel de soutien composé de 1 300 civils canadiens et allemands.

En temps de guerre, les Forces canadiennes en Europe recevraient également des renforts du Canada si la guerre durait assez longtemps et s'il était matériellement possible d'y envoyer ces renforts. Leur rôle serait d'augmenter le niveau des troupes au-delà du niveau renforcé ou pour remplacer les pertes.

Les Forces canadiennes en Europe sont affectées à l'une des zones de conflit les plus probables, le front central en Europe. Elles ont une importance politique spéciale parce qu'elles constituent la preuve que le Canada respecte son engagement de participer à la défense collective de l'Europe. Elles sont très visibles pour les alliés du Canada en Europe, elles servent à rassurer les Européens sur les intentions du Canada et elles peuvent contribuer à l'intérêt continu du Canada dans la défense de l'Europe.

L'une des principales difficultés des Forces canadiennes en Europe concerne les renforts. Un témoin du MDN a fait remarquer que ce personnel de renfort est en place au Canada, déjà identifié et virtuellement prêt à partir avec préavis d'un ou deux jours. Toutefois, d'autres observateurs craignent que la période de crise qui précéderait une guerre soit très courte

² Le Premier groupe aérien canadien dispose d'environ 800 militaires stationnés en Europe.

voisins, ou de se retirer d'une guerre ou d'autres situations difficiles sans perdre trop de leur prestige.

La politique globale du Canada en matière de défense a été très fortement influencée par des considérations non militaires au cours des dernières années. Par exemple, lorsqu'on a réduit de moitié le contingent canadien en Europe en 1969, cette décision reflétait l'attitude vis-à-vis l'OTAN du gouvernement canadien d'alors et ses vues relativement optimistes sur les relations Est-Ouest plutôt qu'une réduction concrète de la menace militaire soviétique envers l'Europe. Le Canada a entrepris un rééquipement des forces armées au milieu des années 1970 en partie parce qu'il désirait maintenir et améliorer ses relations avec ses alliés, y compris les relations commerciales et les autres liens avec l'Europe de l'Ouest. Aujourd'hui, on craint que les programmes de réarmement actuels ne cessent bien avant d'être terminés en raison des pressions exercées sur le budget fédéral et on doute, dans certains milieux, de l'utilité du maintien d'une force militaire substantielle.

Quelles que soient les influences politiques, financières ou autres qui se

répercutent sur les activités des forces armées,

Le Sous-comité recommande que la viabilité militaire, c'est-à-dire la capacité de remplir avec compétence les tâches qui leur sont assignées, demeure le critère essentiel pour juger les opérations des forces armées.

outre, il y a la question des 4 000 hommes du GCCTAM (le Groupement de combat canadien transportable par air et par mer affecté au nord de la Norvège) et des 2 400 troupes qui doivent servir de renfort aux Forces canadiennes en Europe. Ces deux groupes ont des fonctions au Canada de même qu'outre-mer, et plusieurs témoins ont soutenu qu'il faut disposer de troupes régulières supplémentaires au Canada au cas où ces 6 400 hommes seraient envoyés en Europe. D'autres témoins ont mis en doute la vraisemblance de l'engagement du GCCTAM et des troupes de renfort. Le présent rapport traitera de ces questions un peu plus tard.

Il faut aussi tenir compte du renforcement des Forces canadiennes en Europe au-delà des niveaux établis, soit pour fournir un effectif supplémentaire en cas de crise, soit pour remplacer les pertes en temps de guerre. Dans ce cas, il est essentiel de déterminer si l'on dispose de gens entraînés et si ceux-ci peuvent être mobilisés et transportés en Europe pendant la durée probable des hostilités.

Viabilité militaire

Une évaluation réaliste de l'effort canadien en matière de défense doit dépasser l'état actuel de la main-d'œuvre et l'effectif autorisé en temps de guerre, et étudier la viabilité des divers éléments des forces armées sur le plan militaire. Il reste encore à déterminer si ces éléments sont réalistes, compte tenu de leurs engagements et de leurs missions dans les présentes circonstances, ou s'ils continueront de l'être à la fin de la présente décennie.

Au départ, il faut reconnaître que les attitudes en matière de défense sont souvent déterminées par des considérations diplomatiques et d'autres motifs non militaires, en plus des considérations militaires. Par exemple, les Forces canadiennes remplissent toute une gamme de fonctions para-militaires et non militaires telles que le repérage et le sauvetage, l'exploitation de centres d'accueil pour les réfugiés et l'aide aux victimes de sinistres. La participation canadienne à NORAD est conçue pour préserver la souveraineté du Canada vis-à-vis les Etats-Unis et les autres puissances amies, de même que pour fournir une certaine protection à l'Amérique du Nord; et l'engagement du Canada à l'endroit de la Norvège et du front central en Europe est souvent décrit comme étant à la fois politique et militaire. Le GCCTAM est considéré comme une expression concrète de la solidarité du Canada envers la Norvège, alors que la Force canadienne en Europe constitue l'assurance que le Canada participera à la défense collective de l'Europe de l'Ouest en cas de besoin. Les opérations de maintien de la paix ont des répercussions diplomatiques et politiques fort évidentes, comme de permettre à certains pays d'éviter d'entrer en conflit avec leurs

En cas d'éruption d'un conflit majeur, les Forces canadiennes auraient besoin d'environ 108 000 troupes pour respecter leurs engagements dès les premiers jours des hostilités. Ce nombre nous a été fourni par le ministère de la Défense nationale et il a été mentionné par d'autres témoins.

En théorie, on pourrait plus que satisfaire à cette exigence en combinant la Force régulière et les Forces de la Réserve. Ces dernières comptent environ 16 000 miliciens, 2 900 membres de la Réserve navale, 1 000 membres de la Réserve aérienne, 1 500 membres de la Réserve des communications, 1 000 Rangers et 14 000 membres de la Réserve supplémentaire.

Toutefois, il existe de sérieux doutes quant à l'efficacité actuelle de la Réserve pour les raisons suivantes: années de négligence, pénurie d'équipement, insuffisance de l'entraînement, incertitudes à propos des rôles et absence d'un plan de mobilisation. Si on lui donnait suffisamment de ressources et d'attention, elle pourrait jouer un rôle majeur dans l'effort national en matière de défense; mais dans les conditions actuelles, on ne croit pas qu'elle pourrait fournir plus de quelques milliers de troupes entraînées lors d'une crise. Certains témoins ont avancé que la milice ne pourrait fournir à bref délai que de 1 000 à 2 000 fantassins entraînés, et d'autres ont fait remarquer que la Réserve supplémentaire est actuellement à peine plus qu'une liste de noms. L'impression communiquée au sous-comité — et probablement aux alliés et aux adversaires du Canada — est que notre pays se retrouverait probablement avec une pénurie d'environ 20 000 militaires entraînés et efficaces si une guerre générale éclatait.

Il semble que le ministre et le ministère de la Défense nationale eux-mêmes reconnaissent l'urgence de réviser la Réserve de fond en comble et de lui redonner de la vitalité. Le ministre a affirmé son intention de réevaluer les forces de réserve et le ministère effectue une étude intensive de mobilisation et considère d'autres améliorations, par exemple au niveau de la Réserve supplémentaire. Le Comité permanent de la Chambre des communes sur les affaires extérieures et la défense nationale fait également enquête sur l'état de la Réserve. Le sous-comité se réjouit de toutes ces mesures; toutefois, il note également que ce n'est pas la première fois qu'on exprime de bonnes intentions à propos des forces de réserve. Ce qu'il faut maintenant, c'est agir et investir du temps et des ressources.

Il faut également considérer dans quelle proportion la Force régulière devrait contribuer aux effectifs autorisés en temps de guerre. Le gouvernement croit évidemment qu'il devrait y avoir au moins 83 400 membres de la Force régulière, puisque c'est le niveau que l'on tente d'atteindre. En

Pénuries actuelles: Force régulière

L'état actuel des effectifs de la Force régulière est le suivant:¹

Exigence totale reconnue	83 400
Effectif actuel de la Force régulière	80 100
Réserve de catégorie «C»	1 100
Nombre actuel de membres réguliers	79 000
Pénurie actuelle de membres réguliers	4 400

Bien que le gouvernement augmente chaque année l'effectif pour combler cette lacune, l'augmentation ne se fait qu'au rythme de 400 hommes et femmes par année, ce qui signifie que l'exigence reconnue de 83 400 ne sera pas satisfaite avant la fin de la décennie.

Entre-temps, la Force régulière compte environ 1 100 réservistes de catégorie «C», qui y servent pour une période maximale d'un an. Ceux-ci permettent aux forces armées de disposer d'environ 80 100 personnes-années, qui lui sont attribuées par le gouvernement pour l'exercice financier 1980-1981.

En outre, même parmi l'effectif actuel de la Force régulière, près de 12 400 personnes sont en formation. Ces hommes et femmes ne sont pas en service actif pour remplir les tâches assignées aux forces armées.

Les pénuries de personnel entraînent dans certaines catégories causent de graves problèmes. Les données fournies par le ministère de la Défense nationale démontrent, par exemple, que les pénuries de main-d'oeuvre dans la Force régulière actuelle comprennent 170 pilotes, 110 mécaniciens de marine, 455 techniciens en aviation et 616 dans le domaine des communications.

¹ Tout au long du présent rapport, les chiffres relatifs aux niveaux actuels de dotation datent du 31 mars 1981 et ont été présentés par le ministère de la Défense nationale au cours des audiences du sous-comité.

l'OTAN peuvent en pratique limiter les possibilités de réductions. Les efforts canadiens en matière de défense sont minimes et devraient être renforcés par l'entrainement de main-d'œuvre supplémentaire, l'acquisition de nouvel équipement et d'autres ressources.

Il faudrait également modifier la politique en matière d'engagements, de tâches et d'effectifs afin de répondre aux circonstances internes et internationales changeantes. La politique du Canada en matière de défense ne peut continuer indéfiniment à se fonder sur un Livre Blanc publié avant la crise de l'énergie, l'invasion de l'Afghanistan par les Soviétiques, le déploiement des missiles SS-20 et la naissance des soulèvements populaires en Pologne. Elle devrait également tenir compte des progrès rapides de la technique, par exemple en ce qui a trait aux satellites de surveillance et aux autres systèmes aérospatiaux.

Le Sous-comité recommande d'entreprendre immédiatement la rédaction d'un nouveau Livre Blanc sur la défense nationale. Ce document devrait évaluer les besoins en effectifs et les autres exigences militaires en regard de nos engagements à la défense collective et comprendre une étude détaillée des principales menaces qui pèsent sur le Canada, telles que le danger que le peuple et le territoire canadiens soient exposés aux conséquences directes d'une guerre thermonucléaire entre les États-Unis et l'Union soviétique.

tail de missions paramilitaires et non militaires telles que le repérage et le sauvetage, la lutte contre les incendies de forêt, qui exigent toutes une grande partie de leur temps et de leurs ressources. Seule une étude plus poussée permettrait de déterminer si ces engagements et ces missions sont remplis de façon efficace.

Dans le domaine de la main-d'oeuvre, le sous-comité a étudié la dotation en effectifs des forces armées en général, puis il s'est penché sur la situation des principaux commandements militaires. Il a fondé son évaluation sur trois critères principaux, que nous allons maintenant décrire.

Les pénuries actuelles de l'effectif militaire que le gouvernement lui-même reconnaît comme étant nécessaire en temps de paix constitue un indicateur de rendement. Ces pénuries sont décrites dans les précieuses données que le ministère de la Défense nationale a fournies au sous-comité, et sont expliquées dans la prochaine section de ce rapport.

La comparaison entre l'effectif autorisé en temps de guerre et la main-d'oeuvre disponible constitue une deuxième indication de rendement. On s'attend à ce que les forces armées puissent déployer sans délai un certain effectif militaire dès le début d'hostilités majeures, et il s'agit de déterminer si elles disposent des troupes entraînées nécessaires.

La troisième indication concerne la viabilité militaire, soit la question de savoir si les effectifs actuels en temps de paix et autorisés en temps de guerre sont aptes à exécuter les tâches militaires qui leur sont prescrites en temps de guerre et de paix, de même qu'à remplir diverses fonctions diplomatiques et autres. Les commandements et les unités sont modifiés de temps à autre en raison de diverses pressions et peuvent perdre ainsi leur état de préparation au combat.

L'état de préparation au combat est une question cruciale, puisque l'utilité des forces armées en dépend. Elles doivent être prêtes à respecter leurs engagements si une guerre se déclare, et elles ont besoin d'effectifs, d'équipement et d'autres ressources en raison de cette éventualité. Sinon, elles n'auraient aucune *raison d'être* et ne sont utiles ni comme force de défense, ni comme de force de dissuasion.

Une politique de bluff n'est pas une solution de rechange. Elle ne sert qu'à s'illusionner. Dans le monde d'aujourd'hui, les renseignements sur les forces militaires sont facilement accessibles, ce qui signifie que dans leurs grandes lignes, les ressources de chaque pays sont bien connues à la fois de ses alliés et de ses adversaires.

Si les engagements et les tâches dépassent les effectifs et les ressources, il faut alors soit augmenter nos efforts en matière de défense, soit réduire le nombre de tâches. Toutefois, le vaste territoire du Canada, sa position géographique entre les deux superpuissances et son adhésion à

Quelques questions fondamentales

Dès le début de son enquête, le sous-comité a reconnu que l'étude des effets des forces armées devrait comporter un examen des activités de défense dans leur ensemble. L'importance des effets doit être évaluée en fonction des engagements en matière de défense que le gouvernement a acceptés ou peut accepter, et des missions militaires qu'il a prescrites aux forces armées.

Les engagements actuels du Canada en matière de défense sont fort bien connus dans leurs grandes lignes. Ils ont été soigneusement énumérés et décrits dans le dernier Livre Blanc sur la défense nationale, *La défense dans les années 70*, publié en 1971, et consistent en la protection du Canada, la participation à la défense de l'Amérique du Nord, la participation à l'OTAN et la contribution à l'ONU et à des missions de maintien de la paix analogues.

Le premier de ces engagements implique une surveillance et un contrôle du territoire, de l'espace aérien et des eaux territoriales canadiennes; l'aide aux autorités civiles; les services de repérage et de sauvetage; et la contribution au développement national. Le deuxième exige une étroite collaboration avec les États-Unis afin de parer aux menaces militaires directes contre notre continent. La participation à l'OTAN implique le stationnement de forces terrestres et aériennes en Europe et le maintien de forces navales, terrestres et aériennes au Canada qui sont affectées à l'OTAN. Les efforts actuels du Canada à l'égard du maintien de la paix incluent la contribution de contingents aux forces de l'ONU à Chypre et au Moyen-Orient.

Les engagements en matière de défense fournissent un cadre général à l'élaboration de la politique nationale, mais il faut les traduire en tâches militaires précises pour que les forces armées les mettent à exécution. Par exemple, la surveillance du cercle arctique canadien implique des patrouilles périodiques au moyen d'aéronefs à longue portée, alors que la participation à l'OTAN se traduit par des missions telles que la défense terrestre en Europe centrale. Actuellement, les Forces canadiennes assument au total 55 tâches militaires principales, qui ont été décrites au sous-comité dans un document confidentiel. Elles remplissent également un large éven-

des années 80»; «Recrutement, éducation et formation du personnel militaire»; «Les forces de réserve»; et «Personnel des forces pour les années 80». Après Pâques, le sous-comité s'est concentré sur la dotation des commandements et d'autres questions-clé dans le domaine de la main-d'œuvre. Il a entendu les témoins privés suivants: le lieutenant-général J. Chouinard (ret.) dont l'exposé s'intitulait: «La dotation en effectifs du Commandement de la Force mobile; Cam. R.W. Timbrell (ret.) qui a parlé de «Les besoins en défense maritime du Canada»; le lieutenant-général G.A. MacKenzie (ret.) lui a discuté de «La dotation en effectifs du Commandement aérien»; et Monsieur George G. Bell, vice-président, Finances et Développement, Université York, et président de l'Institut canadien des études stratégiques, qui nous a entretenus des «Questions-clé dans le domaine des effectifs». Le sous-comité a également entendu le juge-avocat général et le juge-avocat général adjoint/Consultations qui ont exposé «Les conséquences de la Loi sur les droits de la personne sur les Forces canadiennes».

Aperçu du travail du Sous-comité

Au cours de 1980-1981, le sous-comité a tenu une suite d'audiences sur les activités actuelles des Forces canadiennes, puis s'est concentré sur la question de la main-d'œuvre. Le ministre de la Défense nationale a comparu devant le sous-comité, de même qu'un certain nombre d'officiers militaires supérieurs, de hauts fonctionnaires et d'experts en matière de défense. Le sous-comité a également autorisé quelques recherches pour l'aider à approfondir son enquête.

L'étude générale des opérations des Forces canadiennes a eu lieu au cours de l'automne de 1980, lorsque le sous-comité a entendu les exposés de l'honorable J. Gilles Lamontagne, ministre de la Défense nationale; du général R.M. Withers, chef de l'état-major de la défense, et d'autres officiers supérieurs et hauts fonctionnaires. Ces exposés traitaient de la situation et des activités globales des Forces canadiennes et de leurs efforts en vue de respecter les engagements actuels envers NORAD, l'OTAN, les missions de paix de l'ONU, la surveillance et le contrôle de la souveraineté, l'aide aux autorités civiles et le développement national. Le sous-comité estime que les renseignements fournis au cours de ces audiences lui ont été fort utiles pour poursuivre son enquête.

Les audiences sur la question de la main-d'œuvre ont débuté par un exposé de M. Nicholas Stethem, directeur exécutif du Groupe d'analyse stratégique de Toronto, intitulé: «Le facteur humain dans la défense: les effectifs dans les années 80». Lors des assemblées suivantes, qui se sont déroulées jusqu'à Pâques, on a entendu les témoignages suivants: le brigadier général S.V. Radley-Walters (ret.), qui a discuté des «Problèmes actuels de défense et conséquences sur la main-d'œuvre»; Monsieur Philippe Garigue, directeur du Collège Glendon, Université York, dont le mémoire traitait de «Recrutement, éducation et formation du personnel militaire»; et le major général R.H. Rohmer, ex-chef des Forces de réserve, qui a parlé des «Besoins en main-d'œuvre des forces armées et rôle des Forces de réserve». Le lieutenant-général H.A. Carswell, Sous-ministre adjoint (Personnel), et ses officiers supérieurs se sont également présentés pour donner les exposés suivants: «La composition des forces et les exigences en matière de main-d'œuvre»; «Problèmes actuels de dotation au cours

La tradition militaire canadienne est impressionnante et les Forces canadiennes ont maintenu des normes élevées de professionnalisme en temps de guerre comme en temps de paix. Les Canadiens et leur gouvernement devraient reconnaître pleinement cette tradition. L'attitude des gens envers les forces armées est d'une importance cruciale. Le sous-comité croit que les Canadiens dans leur ensemble sont fiers de leurs forces armées et appuieront une politique nationale conçue pour maintenir et promouvoir une contribution militaire raisonnable à la paix internationale et à la sécurité de leur pays.

Par ailleurs, le sous-comité reconnaît que le gouvernement a de nombreuses responsabilités aussi urgentes que la défense nationale. Les investissements dans les forces armées ne devraient pas constituer une saignée trop grave des ressources nécessaires à la promotion du développement économique, au maintien des services sociaux ou à la mise en oeuvre d'autres programmes importants, mais ils devraient être proportionnels à nos obligations et intérêts internationaux. Le maintien de forces armées efficaces devrait aller de pair avec le développement du commerce extérieur canadien, la promotion du développement économique parmi les nations pauvres du monde et l'établissement de bonnes relations avec tous les membres de la communauté internationale. Tout en se protégeant et en participant aux diverses organisations de sécurité collective, le Canada, avec l'aide de ses alliés et de toutes les autres nations, devrait continuer de rechercher la paix internationale et la réduction équilibrée des armements dans le monde entier.

Ce sont les considérations qui ont guidé le sous-comité dans son enquête sur la main-d'oeuvre des forces armées. Il s'est penché sur certaines questions fondamentales qui sous-tendent le problème des effectifs: les effectifs globaux, la main-d'oeuvre des commandements et des autres secteurs, les problèmes relatifs au personnel et le genre de forces armées dont le Canada a besoin au cours de la présente décennie.

Introduction

Le sous-comité croit que les forces armées du Canada devraient être assez puissantes pour répondre aux besoins de notre pays et lui permettre de contribuer de façon substantielle au maintien de la paix et à la sécurité internationale. Le monde traverse une époque agitée, et le Canada et ses alliés doivent maintenir des défenses adéquates afin de protéger leurs droits souverains et de préserver un équilibre militaire international satisfaisant.

Le Canada ne peut garantir seul sa sécurité. Nous devons nous associer aux États-Unis pour défendre l'Amérique du Nord, et continuer de participer à l'Alliance Atlantique tant que la sécurité de l'Europe est gravement menacée. Le Canada fournit depuis longtemps des unités militaires aux forces de maintien de la paix des Nations Unies et aux autres efforts internationaux pour maintenir l'ordre mondial.

Toutefois, il serait faux de penser que la participation aux alliances et aux autres organisations internationales nous permet de laisser à autrui le soin d'assurer notre sécurité. Cette attitude nous ferait perdre le respect et la reconnaissance des alliés et des amis du Canada, et peut avoir des répercussions graves sur nos relations politiques et commerciales. Elle pourrait même entraîner des empiètements sur la souveraineté nationale, si le Canada se reposait outre mesure sur ses alliés pour la défense de son propre territoire.

Les efforts du Canada dans le domaine de la défense devraient être à la mesure de sa situation économique, de sa dimension géographique, de sa position stratégique et de ses obligations internationales. Le Canada est loin d'être une superpuissance, mais il n'est ni petit ni faible. Il s'est révélé comme l'une des principales forces économiques et militaires au cours de la Deuxième Guerre mondiale et demeure l'un des principaux pays industrialisés du monde. Sa population dépassera bientôt vingt-cinq millions et ses perspectives de développement économique s'améliorent au fil des ans. Notre pays possède assurément les talents et la puissance industrielle nécessaires pour maintenir une force militaire de taille moyenne efficace.

SACEUR

SMA
SO
SS-20

Commandant suprême allié en Europe

(commandant des forces de l'OTAN en Europe).

Sous-ministre adjoint

Sous-officier

Missiles balistiques soviétiques à portée inter-
médiaire et à multiples ogives.

(Il en existe 200, qui constituent une grave menace militaire
pour l'Europe de l'Ouest).

Liste d'abréviations et de définitions

AWACS	Système aéroporté d'alerte et de contrôle
ASW	Guerre antisous-marin
CCOR	Centre de contrôle des opérations régionales
CF-18	Nouvel avion de combat Hornet
CMR	Collège militaire royal de Saint-Jean
DDH-280	Contre-torpilleurs de la classe 280 équipés d'hélicoptères
FCE	Forces canadiennes en Europe
Force mobile du CAE	Force mobile du Commandement allié en Europe
GCCTAM	Le Groupement de combat canadien transportable par air et par mer destiné au nord de la Norvège
MDN	Ministère de la Défense nationale
NORAD	Le Commandement de défense aérienne de l'Amérique du Nord. <i>(Depuis le 12 mai 1981, il s'appelle Commandement de défense aérospatiale de l'Amérique du Nord, mais on continue d'utiliser l'ancien sigle anglais).</i>
ONU	Organisation des Nations Unies
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
P.N.B.	Produit national brut
PO & E	Personnel, opérations et entretien
PROT	Programme de réassignation (opérations terrestres)
QGDN	Quartier général de la Défense nationale
Réserve de catégorie «C»	Personnel de réserve qui oeuvre au sein de la Force régulière pour une période maximale d'un an
RMC	Royal Military College, à Kingston
SAR	Repérage et sauvetage

tenues devraient également servir de base à la formulation du nouveau Livre Blanc sur la défense.

Le sous-comité tient à exprimer sa gratitude au ministre de la Défense nationale, l'honorable J. Gilles Lamontagne, C.P., député, au Chef de l'état-major de la défense, le général R.M. Withers et à leurs officiers supérieurs et autres pour l'aide précieuse qu'ils lui ont apportée dans son entreprise; également aux témoins qui, bien qu'ils ne fassent plus partie des Forces canadiennes, ont consenti avec empressement à nous faire part de leurs opinions.

Le sous-comité tient à exprimer son appréciation à M. Patrick Savoie, greffier du sous-comité, à M. Roger Hill, sous-directeur du Centre parlementaire des affaires extérieures et du commerce extérieur, qui a organisé notre programme et nos recherches avec compétence, et au directeur du Centre, M. Peter C. Dobell, pour ses sages conseils.

Vers la fin des années 1970, plusieurs membres du Sénat qui avaient été étroitement associés à l'Association parlementaire des pays de l'OTAN, notamment feu le sénateur A.H. McDonald, ont exprimé l'opinion que le parlement se désintéressait depuis trop longtemps des forces armées du Canada et que cette attitude s'était malheureusement répandue dans le grand public canadien. Comme le Sénat comptait parmi ses membres de nombreux anciens militaires des trois armes, il a semblé le mieux placé pour entreprendre l'étude et l'évaluation de tous les aspects de nos forces armées.

Le Sénat a accepté la proposition et le sous-comité a été formé en juin 1980. Il a tenu ses premières audiences en octobre 1980. Il a entrepris d'abord une étude générale des activités des forces armées, puis s'est concentré sur l'aspect des effectifs, l'un des problèmes cruciaux auxquels les Forces canadiennes font face ces années-ci. À l'heure actuelle, le ministère de la Défense nationale accorde lui aussi la priorité aux effectifs.

Afin de se former une opinion sur cet aspect, le sous-comité a dû étudier soigneusement l'ensemble du domaine de la défense. Sinon, il lui aurait été impossible de trouver des solutions réalistes aux problèmes de main-d'oeuvre.

La dernière étude globale des activités de défense du Canada remonte à 1972. Le présent rapport constitue une première étape essentielle vers l'analyse détaillée de certains aspects précis des questions de défense, telles que l'étude du matériel actuel (stocks, acquisitions, planification, principaux articles d'équipement, conséquences des progrès de la technique), l'état des installations de défense, les budgets, l'état des commandements, la défense continentale, la surveillance et le contrôle du territoire national, la collecte de renseignements et les options en matière de politique pour l'avenir.

En se fondant sur le présent rapport, le sous-comité aimerait entreprendre en 1982 d'autres études sur des questions de défense. Il espère que le dit rapport servira de structure de référence aux autres comités ou groupes oeuvrant dans le domaine de la défense. Les opinions et analyses y con-

mesure du possible. Nous devrions tous nous rappeler que ce mouvement contribue à former de bons citoyens, à développer la discipline et des qualités de chef et à encourager des attitudes positives envers les forces armées. (page 32)

15. Le Sous-comité recommande de remettre l'accent sur l'état de préparation au combat en tant que critère fondamental des Forces armées. Il recommande également d'établir une plus grande collaboration et consultation entre l'état-major de défense et les commandements opérationnels. Le nouveau Livre Blanc devrait se pencher, entre autres, sur la question de l'organisation de la défense. (page 37)

16. Le Sous-comité recommande que le MDN définitive l'urgence des dispositions de la Charte des droits et des libertés dont il veut être exempté, et propose les modifications connexes à la Loi sur la défense nationale qui pourraient s'avérer nécessaires. Le ministre de la Défense nationale devrait présenter ces modifications au gouvernement et au Parlement pour qu'elles soient étudiées sérieusement et rapidement. (page 40)

14. Le Sous-comité recommande d'entériner le mouvement des cadets, en raison de son importance pour la jeunesse canadienne; le gouvernement et la population devraient lui apporter leur appui moral et matériel dans la

13. Le Sous-comité recommande l'expansion immédiate du Service d'instruction des Forces canadiennes, afin de permettre aux forces armées de s'adapter aux fluctuations de l'enrôlement et au taux de départ élevé et de recruter du personnel supplémentaire. L'expansion permettrait également au Service d'instruction de disposer des cadres nécessaires pour fonctionner à plein rendement sans affaiblir les forces de combat si une mobilisation s'avérait nécessaire. (page 31)

12. Le Sous-comité recommande que, comme dans le cas du Commandement maritime, l'effectif du Commandement aérien reste le même jusqu'à ce qu'on dispose de plus d'aéronefs et d'équipement supplémentaire. L'objectif immédiat serait de combler les pénuries actuelles en répondant aux besoins reconnus. (page 30)

11. Le Sous-comité recommande que les Forces canadiennes effectuent un exercice des capacités de défense, y compris les capacités de transport aérien, dans le Nord et les régions côtières frontalières. Il recommande en outre que l'on remédie le plus tôt possible à toute faiblesse que révélerait un tel exercice. (page 29)

10. Le Sous-comité recommande en outre l'intégration des opérations navales du Commandement maritime et des autres organismes qui utilisent des navires, tels que le ministère des Pêches et des Océans, le ministère des Transports (Garde côtière) et la Gendarmerie royale du Canada. Il recommande également d'élaborer des plans pour l'intégration totale des opérations navales canadiennes en période d'hostilités. (page 27)

9. Le Sous-comité recommande, comme mesure initiale, de réétudier et d'éclaircir les rôles et les exigences du Commandement maritime. L'effectif de ce commandement ne devrait pas être augmenté tant qu'il ne disposera pas de nouveaux navires et de nouveaux équipements. L'objectif immédiat serait de combler les pénuries actuelles en répondant aux besoins reconnus. (page 27)

dément des renforts aux forces canadiennes outre-mer. (page 25)

Réserve supplémentaire devraient recevoir une formation minimale et disposer d'un plan de mobilisation. Le gouvernement devrait aussi envisager la mise sur pied de nouvelles formations de Réserve, comme une petite force de réserve permanente, principalement pour la défense territoriale dans le Nord et ailleurs, et une réserve prête à servir qui apporterait rapidement des renforts aux forces canadiennes outre-mer. (page 25)

6. Le Sous-comité recommande que le gouvernement canadien entreprenne le plus tôt possible, de concert avec le SACEUR et nos alliés de l'OTAN, une étude des engagements du GCCTAM, afin de déterminer s'ils représentent l'utilisation optimale de l'effectif et des ressources militaires limitées du Canada. (page 20)

7. Le Sous-comité recommande que l'élément de la Force régulière du Commandement de la Force mobile soit augmenté de la façon suivante:

FORCE MOBILE : FORCE RÉGULIÈRE

Augmentation de 1981 à 1985	
Effectifs actuels	16 000
Compensation de la présente	
pénurie	2 500
TOTAL 1985	18 500

Pour couvrir les fonctions internes du GCCTAM et les besoins supplémentaires de roulement d'une force armée plus nombreuse en Europe

4 000

TOTAL 1987

22 500

(page 23)

8. Le Sous-comité recommande une refonte complète de la Milice et de la Réserve supplémentaire et leur affectation à des tâches précises adaptées à leurs caractéristiques. Il faudrait reconnaître l'importance des régiments de la Milice et des autres unités, et veiller à ce que la Milice soit utilisée principalement par unités, de façon à relever le moral des membres et à garantir que la plus grande partie de ses 16 000 membres puissent être utiles en cas d'urgence. Il faudrait également mettre en oeuvre un programme majeur de rééquipement pour la Milice. Les membres de la

Résumé des conclusions et des recommandations

1. Le Sous-comité recommande d'entreprendre immédiatement la rédaction d'un nouveau Livre Blanc sur la défense nationale. Ce document devrait évaluer les besoins en effectifs et les autres exigences militaires en regard de nos engagements à la défense collective et comprendre une étude détaillée des principales menaces qui pèsent sur le Canada, telles que le danger que le peuple et le territoire canadiens soient exposés aux conséquences directes d'une guerre thermo-nucléaire entre les États-Unis et l'Union soviétique. (page 7)

2. Le Sous-comité recommande que la viabilité militaire, c'est-à-dire la capacité de remplir avec compétence les tâches qui leur sont assignées, demeure le critère essentiel pour juger les opérations des forces armées. (page 12)

3. Le Sous-comité recommande d'entreprendre dans les plus brefs délais un exercice de l'OTAN, y compris une opération de renfort. Il considère cette mesure comme une première étape essentielle en vue de retremper la contribution du Canada à l'OTAN. (page 14)

4. Le Sous-comité recommande une augmentation des troupes canadiennes en Europe, pour atteindre d'abord 7 800, puis environ 10 000. La date-cible du transfert des 2 400 hommes de renfort terrestre en Europe centrale serait 1985, et l'augmentation supplémentaire aurait lieu en 1987. (page 18)

5. Le Sous-comité recommande que le Commandement de la Force mobile dispose de suffisamment de troupes régulières disponibles en toutes circonstances pour remplir les missions canadiennes qui sont actuellement assignées aux troupes de renfort européen et au GCCTAM. Il faudrait augmenter l'effectif de la Force mobile de 6 400 membres de la Force régulière, dont 2 400 seraient transférés en Europe d'ici 1985, selon les recommandations précédentes du Sous-comité. (page 19)

Table des matières

Résumé des conclusions et des recommandations	ix
Avant-propos	xiii
Liste d'abréviations et de définitions	xv
Introduction	1
Aperçu du travail du Sous-comité	3
Quelques questions fondamentales	5
Effectifs globaux	9
Pénuries actuelles: Force régulière	9
Effectif autorisé en temps de guerre	10
Viabilité militaire	11
Effectifs des commandements et des autres secteurs	13
Les Forces canadiennes en Europe	13
Le Commandement de la Force mobile	18
Troupes régulières disponibles au Canada	19
L'avénir de l'engagement du GCCTAM	19
Effectif autorisé en temps de guerre	21
— renouvellement de la Réserve	23
La Force mobile dans les années 80	26
Le Commandement maritime	27
Le Commandement aérien	31
Le Commandement des communications	31
Le Service d'instruction des Forces canadiennes	31
Autres groupes et organisations militaires	31
Les Canadian Rangers	31
Les Cadets et les programmes à l'intention des jeunes	31
Problèmes de personnel	33
Recrutement, formation, persévérance,	33
usure des effectifs et structure	37
Le bilinguisme dans les Forces armées	38
Le rôle des femmes	38
La Charte des droits et des libertés et les Forces armées	41
L'avénir des Forces canadiennes	43
Conséquences financières des recommandations du Sous-comité	47
Annexe A: Liste des personnes entendues par le Sous-comité	

Ordres de renvoi

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 14 mai 1980:

«Avec la permission du Sénat,
L'honorable sénateur van Roggen propose, appuyé par l'honorable sénateur Asselin, C.P.:
Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages concernant la défense nationale et étudier toute question s'y rattachant.
La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat
Robert Fortier

Extrait des Procès-verbaux du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, le jeudi 12 juin 1980:

«Conformément à l'article 77(4) du Règlement du Sénat, l'honorable sénateur Lafond propose, appuyé par l'honorable sénateur Stanbury:
«Que soit créé un sous-comité du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères qui porterait le nom de Sous-comité sur la défense nationale;
Que le sous-comité soit autorisé à entendre des témoignages concernant la défense nationale et à étudier toute question s'y rattachant;
et
Que le sous-comité soit composé des honorables sénateurs Flynn, Grosart, Hicks, Lang, Lafond, Langlois, Marshall, McElman, Molgat, Molson, Neiman, Perrault, Roblin, Smith, Stanbury, van Roggen et Yuzyk».

La proposition est adoptée.

Le greffier du comité
Patrick Savoie

Membres du Sous-comité

L'honorable Paul C. Lafond, *Président*
L'honorable Jack Marshall, *Vice-président*
Les honorables sénateurs:

Buckwold, Sidney L.
Flynn, Jacques
Grosart, Allister
Hicks, Henry D.
Lafond, Paul C.
Langlois, Léopold
Marshall, Jack
McElman, Charles R.
Molgat, Gildas L.

**Membres d'office*

Molson, Hartland de M.
Neiman, Joan
*Perrault, Raymond J.
Roblin, Duff
Smith, George I.
Thompson, Andrew
van Roggen, George
Yuzyk, Paul

*Des exemplaires de ce rapport, et aussi des délibérations du
Sous-comité, peuvent être obtenus sur demande auprès du
greffier du Sous-comité sur la défense nationale, Le Sénat,
Ottawa (Ontario) Canada K1A 0A4*

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1982
N° de cat. YC 23-321/2-01
ISBN 0-662-51761-X

JANVIER 1982

Les effectifs des Forces armées canadiennes

du Comité sénatorial permanent
des Affaires extérieures

LA DÉFENSE NATIONALE

PREMIER RAPPORT
du sous-comité sur



8339

